

國立成功大學建築研究所博士論文

國民政府時期
南京首都計畫之研究

On the Capital Plan of Nanking
in the Nationalist Era of China, 1928-1937

研究 生： 王俊雄

指導教授： 孫全文
指 導 群： 謝宏昌

中華民國九十年七月

國立成功大學

博士論文

國民政府時期南京首都計畫之研究

研究生：王俊雄

本論文業經審查及口試合格特此證明

論文考試委員

董也孟 何友鋒
行政文謝宏昌 丁酉夏日印
孫全文

指導教授：孫全文

指導群：謝宏昌

所長：張嘉祥

張嘉祥

中華民國九十一年七月二十五日

摘要

本文探討 1928-1937 年間國民政府制訂的南京首都計畫中，包攝的「知識/權力」關係；並嘗試以此為基礎，重新解釋近代中國之所以產生「都市計畫」制度的原因與過程。為文首先回顧近代中國接收西方城市規劃的歷史過程；尤其著重檢視「都市計畫」如何在近代中國開始發生，以及如何在國民政府興起，來對首都計畫的歷史脈絡進行分析。其次，針對南京首都計畫的制訂過程和計畫內容進行拆解，理解國家統治與首都計畫之間的對應關係，並檢討國民政府賦予都市計畫的意義。最後，再將首都計畫重新置回歷史脈絡之中，討論首都計畫對近代中國朝向都市計畫制度化產生的重大影響。

本文的研究發現如下。首先，南京首都計畫為國民政府北伐完成後，急欲重建的國家統治的手段與結果；首都計畫的歷史，因此一方面是南京因為被國民政府扶植為首都，因而空間被「都市計畫化」的歷史，另一方面也是國民政府操控領土來鞏固國家統治的歷史。其次，為了達到此目的，國民政府在首都計畫中塑造了「科學理性」與「民族主義」兩種規劃論述，好作為推行計畫的前導與護符。前者，宣稱通過運用科學的「都市計畫」方法，對既有城市進行改造，將可使中國由原本落後混亂進化到文明秩序；後者，則以政府行政區規劃為中心來論述，想要藉此對社會進行民族主義的意識型態統御。再者，研究也發現，在這些瑰麗的規劃論述背後，也隱含著個人的權力運作。從首都計畫過程中，一方面我們看到計畫內容，如何因為國民政府某些領導人間的權力競逐而發生變遷；另一方面，也看到掌握都市計畫論述的專業者，如何藉著首都計畫的機會，試圖建構都市計畫專業於國家體制中，好取得更多的權力與利益。

最後，通過科學理性與民族主義規劃論述對近代中國「都市計畫化」歷史過程的影響分析，本文結論，交雜著如此「知識/權力」關係的南京首都計畫，不但是中國都市計畫體制建構的重要歷史源頭之一，同時其影響持續至今。並也指出，通過「論述」或某種符號再現方式，有權者能將一種還未獲得全體認可、但對其有利的知識或符號，強行佈屬在社會裡，使社會的政治、經濟、乃至於意識型態的領導權，就此集中在這些特定人們的手中。

關鍵字：首都計畫、南京、都市計畫、規劃論述、建國、知識/權力

Abstract

The article explores the “knowledge/power” relationship in the Nanking Capital Plan, which was made by the Nationalist Government during 1928 to 1937; based on which, the article also attempts to reinterpret why and how “city planning” was transplanted and institutionalized in Modern China. To analyze the historical context behind the Capital Plan, the article begins with how Chinese planning was replaced by the Western and examines particularly how modern “city planning” arose in Modern China as well as in the Nationalist Government. Thereafter, the article analyzes the planning process and the texts of the Capital Plan so as to explain the corresponding relationship between state sovereignty and the Capital Plan. Last, the article discusses the great influence exerted by the Capital Plan on the institutionalization of city planning in Modern China.

Findings are as the followings. First of all, the Capital Plan is a part of the Nationalist Government’s state-building movement. The history of the Capital Plan, on one hand, is the history about Nanking, which was chosen as the capital by the Nationalist Government and was therefore framed by a modern city plan. On the other hand, it is also the history about how the Nationalist Government manipulated their territory so as to reinforce their ruling. Secondly, to achieve the above purpose, the Nationalist Government created two planning discourses, namely, “scientific rationalism” and “nationalism”. In the former discourse, the Nationalist Government claimed that through scientific city planning, they would convert an old, backward, chaotic China into a civilized, orderly China. In the latter discourse, based on planning of government administration district, the Nationalist Government would like to command the society with the ideology of Nationalism. The article also finds that those well presented planning discourses were the convenient camouflage for certain individuals to pursue for power. On one hand, we learned how the Plan was changed along with the power wrestling of the political leaders in the Nationalist Government. On the other hand, we also learned how the professionals in charge of the Capital Plan attempted to capitalize on the Plan while constructing city planning profession in the state apparatus.

Last, through analyzing the influences of the above two planning discourses on the establishment of Modern China’s city planning, the article concludes that the Capital Plan, intertwined by the “knowledge/power” relationship, was not only the historical origin of city planning in China, but has been exerting influence until now. We also learned that, through discourses and reappearance of symbols, those in power could impose knowledge or symbols, though not yet prevailed but were beneficial to themselves, on the society. As a consequence, they were able to assume the leadership of politics, economy, as well as ideology in the society.

Keywords: Capital Plan, Nanking, City Planning, Discourse on Planning,
State-Building, Knowledge/Power

誌 謝

論文的生產，除了作者本身在電腦鍵盤上的不斷滴答敲打外，也浸濡著一連串的社會關係。沒有孫全文老師這多年來持續不斷的全力支持，與智識上的教誨，師母的殷勤與關愛，這本論文絕無完成的可能。謝宏昌老師亦師亦友般的啟發與督促，更是其間不可或缺的「結構條件」；也讓我經歷了以往未曾走過的道路，對所忽略的做出反思。論文口試時，黃世孟老師、何友鋒老師和傅朝卿老師的鼓勵與指正，不但讓我對自己論文有更深一層的領會，也有了更廣闊的認識。

還有，吳光庭老師最早不吝提供的《首都計畫》一書影稿，不但開啟了我研究的興趣，他慷慨地任由我「搜刮」他多年的相關藏書文件，並不時與我討論、鼓勵，也是本文寫出的不可或缺條件。另要感謝調查研究期間，國科會對論文研究的補助，以及南京大學趙辰老師，和東南大學王建國、李海清老師的協助。

寫作期間，王明蘅老師的鼓舞，傅朝卿老師的提醒，著實令人感念；徐明福老師、賴光邦老師、王紀鯤老師、白瑾老師、陳彥仲老師、王振英老師、胥直強老師、黃承令老師、郭肇立老師的不時垂詢，也讓我銘感在心。也感謝淡江建築系同事的支持，尤其何德仁、米復國、林盛豐、周家鵬、陳珍誠、劉綺文、王文安、李安瑞、劉欣蓉等諸位老師和洪玲玲、吳佳玲小姐的長年鼓勵；以及校方對我長期留職停薪的容忍，尤其是馮朝剛副校長的支持。

還有我的好友，大王、文傑、小凡、聲遠、牛哥、Nancy、基義、老龔、維志、芳怡、清志、榮生、靜娟、小怡子、奇正、國滄、麗珠、佩君、俊安，以及林哥、騷包、阿潘、素貞、莎莉的珍貴友誼與幫忙推進。志帝與芋仔最後在論文編輯與整理圖面所付出的大量心力，才讓這本論文能完整問世。也感謝 IHTA 研究室的伙伴，在課業與生活上的照顧與協助，尤其與圓華、逸杰、以及研究室友盧仔間的珍貴友誼。美津夫婦對我在台南期間生活上的照顧，也令我沒齒難忘。還有撞球三劍客——除我之外包括大哥謝老與二哥梁弘的革命情感支持，以及無數纏鬥的夜晚。

最後的感激留給家人。妻子 Vicky 這段期間的獨自持家，並不時忍受我在低潮時的「論文寫作症候群」，無疑是這本論文幕後的最大功臣；她的耐心與毅力遠超過我在這本論文中所付出的。母親的長久支持，以及岳父母、妹妹、姊夫、妹夫、妻舅夫婦的協助，都銘感在心。或許兒子品閎與女兒品禾不停問「爸爸功課什麼時候才要寫完？」，也算參與了這本論文寫作。

王俊雄 2002/7/29

目 錄

摘要

誌謝

目錄

圖表目錄

緒論

一、研究目的	1
二、相關文獻回顧	3
三、研究方法	5
四、分析觀點與研究架構	6

第一章 首都計畫的歷史脈絡

第一節 租界中西方城市規劃的移植	22
1.1.1 棋盤街模式、基礎設施改良與城市規劃的制度化	23
1.1.2 放射狀模式與土地分區使用	34
第二節 中國本地西方城市規劃的引進	40
1.2.1 基礎設施改良為主的舊市區改造	41
1.2.2 棋盤街模式的新市區開闢	45
1.2.3 城市規劃制度化與專業的形成	51
1.2.4 都市計畫的興起與制度化	57
第三節 國民政府都市計畫思潮的產生	74
1.3.1 孫中山《實業計畫》中的城市規劃主張	75
1.3.2 孫科與都市計畫思潮的發軔	80
第四節 孫科與廣州城市規劃	83
1.4.1 廣州城市規劃的緣起	83
1.4.2 既「現代」又「民族」的規劃論述	90
第五節 小結	102

第二章 首都計畫前的南京

第一節 政權更迭下的城市空間結構變遷	104
2.1.1 明帝國之前	105
2.1.2 作為明帝國統治中心的城市空間結構	108
第二節 首都計畫前的城市空間	117
2.2.1 經濟社會變動下的空間轉化	117
2.2.2 新市制的實施與中山路的開闢	126
第三節 小結	133

第三章 《首都計畫》的制訂，1928-1929

第一節 首都計畫的緣起和「國都設計技術專員辦事處」的設置	135
3.1.1 首都計畫的緣起	135
3.1.2 孫科與國都設計技術專員辦事處的設置	139
第二節 科學理性的規劃論述	144
3.2.1 都市計畫的引進	142
3.2.2 土地分區使用計畫	150
3.2.3 交通計畫	167
3.2.4 執行程序與財務計畫	173
第三節 民族主義的規劃論述	177
3.3.1 中央政治區地點的選擇	178
3.3.2 中央政治區的規劃	183
3.3.3 建築風格的「傳統化」	188
第四節 都市計畫的制度化	191
第五節 與現實脫節的規劃論述	197

第四章 首都計畫的修訂，1930-1937

第一節 首都計畫的修訂歷程	202
第二節 中央政治區地點改在明故宮	212
4.2.1 蔣介石和劉紀文的明故宮中央政治區計畫	212
4.2.2 中央政治區地點的爭執	216
4.2.3 明故宮中央政治區地點的確立	222
第三節 城廂內主要道路系統的修訂	225
4.3.1 「首都幹路系統圖」的制訂	225
4.3.2 「首都幹路定名圖」的制訂	228
4.3.3 相關法規的制訂	232

第四節 土地分區使用計畫的修訂	242
4.4.1 土地分區使用計畫的修訂過程	242
4.4.2 土地分區使用計畫的確立	249
第五節 明故宮中央政治區的規劃	256
4.5.1 中央政治區的規劃過程	256
4.5.2 中央政治區規劃的確立	265
第六節 小結	276

第五章 結論和討論

第一節 首都計畫的影響（兼結論）	278
第二節 討論	291

參考文獻

附 錄

作者簡歷

圖表目錄

一、圖目錄

0-1 研究架構	19
1-1 1890 年代列強在華勢力	23
1-2 1793 年時的查勒司登(Charleston)	25
1-3 上海英租界剛開闢時之市區地圖，1855 年	27
1-4 上海市區地圖，1934 年	28
1-5 外白渡橋改建為鐵橋時的施工情形，1906-07 年	30
1-6 大連市區圖，1899 年	36
1-7 上海南市圖，1932 年	43
1-8 1940 年時之天津	46
1-9 濟南商埠區，1937 年	46
1-10 北京香廠新市區平面圖，1919 年	50
1-11 無錫都市計畫圖，1929 年	58
1-12 廣州市道路系統圖，1932 年	59
1-13 上海市行政區規劃圖，Carl E. Grunsky，1929 年	62
1-14 上海市行政區競圖第一等獎規劃圖，趙深和孫熙明，1930 年	62
1-15 上海市市政府全部鳥瞰圖，董大酉，1930 年	62
1-16 上海市中心區域土地使用分區圖，1930 年	64
1-17 上海市中心區域道路系統圖，1930 年	66
1-18 大上海分區計劃之研究，Carl E. Grunsky，1929 年	68
1-19 大上海計劃圖	69
1-20 吳淞新港鳥瞰圖	70
1-21 立法院呈送國民政府公布之《都市計畫法》原稿	72
1-22 北方大港計畫平面圖	77
1-23 南方大港廣州之計畫圖	78
1-24 廣州街道圖，1910 年代	86
1-25 1928 年時之廣州	86
1-26 廣州白雲路	87
1-27 廣州城市規劃中計畫興建的珠江大橋，墨菲	92
1-28 燕京大學鳥瞰圖，墨菲，1926 年	96
1-29 孫中山先生陵墓形勢全圖，呂彥直，1925 年	99
1-30 中山陵祭堂縱切剖視圖與全部縱切剖視圖，呂彥直，1925 年	99

2-1 南京地理位置圖	105
2-2 南京歷代城市空間結構變遷圖	106
2-3 南朝都建康總圖	107
2-4 南唐時國都「江寧」的城市空間結構	108
2-5 明都城圖	109
2-6 明代宮城圖	111
2-7 明代南京都城城門與外廓圖	113
2-8 聚寶門復原示意圖	114
2-9 國民政府定都初期時的南京	118
2-10 南京城圖	120
2-11 19世紀末南京城南評事街的街道景象	122
2-12 國民政府定都前南京僅有的一條新式馬路	123
2-13 清末時明故宮仍殘留的午門	124
2-14 中山路開闢時規劃之路線圖	129
2-15 中山路	130
2-16 暫時建築之中山路	130
2-17 中山橋	131
2-18 第一期工程完工後的中山路	132
 3-1 北伐完成後各地實力軍人統轄區域圖	136
3-2 國都設計技術專員辦事處組織圖	145
3-3 《首都計畫》中南京人口分佈調查圖	149
3-4 國都界線圖	153
3-5 首都市郊公路暨分區圖	154
3-6 城廂內土地使用分區圖	155
3-7 中央政治區界線圖	157
3-8 市行政區界線圖	158
3-9 市行政區鳥瞰圖	158
3-10 五台山一帶文化區平面圖	159
3-11 五台山一帶文化區鳥瞰圖	159
3-12 林蔭大道系統圖	161
3-13 古城牆改為環城大道鳥瞰圖	162
3-14 政府職工住宅區鳥瞰草圖	163
3-15 道路剖面圖	168
3-16 下關道路系統圖	169
3-17 浦口計劃圖	169
3-18 整頓秦淮河橫斷面草圖	171
3-19 秦淮河河岸林蔭大道鳥瞰圖	171

3-20 鐵路總站車場軌道圖	172
3-21 明故宮火車總站鳥瞰圖	172
3-22 下關碼頭區鳥瞰圖	173
3-23 訓政時期逐年完成道路圖	174
3-24 中央政治區鳥瞰圖，墨菲，1929 年 6 月 29 日修訂	179
3-25 擬建中央政治區，墨菲，1929 年	180
3-26 中央政治區第一期五院及各部會計畫圖，墨菲，1929 年	180
3-27 首都中央政治區圖案鳥瞰圖，黃玉瑜和朱神康，1929 年 8 月	184
3-28 首都中央政治區圖案平面圖，黃玉瑜和朱神康，1929 年 8 月	185
3-29 中央政治區各級政府機關立面圖	187
3-30 新街口商業區計畫圖	190
 4-1 首都南京之城市規劃圖，呂彥直，1929 年 10 月	219
4-2 明故宮中央政治區規劃圖，呂彥直，1929 年 10 月	219
4-3 蔣介石親自決定中央政治區地點改在明故宮之手令	223
4-4 首都幹路系統圖，1930 年 3 月 8 日國民政府公布	226
4-5 首都幹路定名圖，1930 年 10 月 6 日國民政府公布	229
4-6 完工後的新街口圓環	232
4-7 1934 年之前完成及計畫興工的主要道路圖	233
4-8 城南中華路拓寬後景觀	234
4-9 首都建設委員會「第一次全體委員會」席次圖	243
4-10 首都城內分區圖，劉紀文，1930 年 4 月	246
4-11 首都城內分區圖，1933 年 1 月 24 日國民政府公布	251
4-12 南京市區範圍圖，1934 年 11 月確定公布	255
4-13 明故宮舊址中央政治區設計平面圖，孫科，1930 年 4 月	258
4-14 中央政府區計劃圖，舒巴德，1930 年 4 月	260
4-15 中央政治區建築佈置計畫圖，首都建設委員會工程建設組，1930 年 10 月之前	263
4-16 中央政治區各機關建築地盤分配圖，1935 年 6 月 29 日國民政府公布	271
4-17 中央政治區附近土地使用支配圖，1935 年 6 月 29 日國民政府公布	273
 5-1 縣政府標準制式圖（二），1944 年	288
5-2 首都政治區計劃總圖，陳占祥與婁道信，1948 年	289

二、表目錄

表 1-1 上海公共租界工部局工務處各部及職掌功能	32
表 2-1 1901-1936 南京人口增減表	117
表 3-1 首都計畫規劃機關提議一覽表(1928.7-1928.12)	137
表 3-2 《首都計畫》之《首都分區條例》草案中各種分區之主要規定一覽表	152
表 3-3 國都處選擇紫金山南麓為中央政治區之理由比較表	156
表 3-4 《首都計畫》中規劃之公園一覽表	161
表 3-5 《首都計畫》中規劃之執行計畫	175
表 3-6 《首都計畫》執行計畫中各主要內容之實施時程一覽表	175
表 3-7 《首都計畫》執行計畫所需經費一覽表	176
表 3-8 《首都計畫》之《首都分區條例》草案中其它主要規定一覽表	195
表 4-1 首都建設委員會秘書長與南京市長任期一覽表(1929-1937)	206
表 4-2 1928 年 10 月南京市政府制訂之全市分區計畫	215
表 4-3 國民政府檔案中南京市民陳情修改道路系統一覽表	239
表 4-4 劉紀文所擬之《首都分區條例》主要規定表，1930 年 4 月	248
表 4-5 《首都分區規則》之分區規定表，1933 年 1 月 24 日國民政府公布	253

歷史是適應著社會的變遷，國家的命運也與他們在制度轉變中，所扮演的角色相連結起來。像這樣一種共生互存的關係，在歷史上並不是沒有前例的；雖然國家群體與社會制度各有其起源，但在他們為生存而掙扎時卻常常會互相牽扯。……像這樣的國家就加速推開那些要失敗者，而抓緊那些由於本身之動力而向前邁進者。於是表面上看起來這些國家似乎開動了社會變遷的過程，但實際上他們只不過是這個過程的受益者，而且可能誘導這過趨向去為他們自身的目的服務。

Karl Polanyi, *The Great Transformation*, 1957

緒論

一、研究目的

研究緣起

國民政府 1928-1937 年間，制訂公布的南京「首都計畫」，為近代中國最早出現的都市計畫之一。從筆者接觸到的史料文獻來看，首都計畫似乎是形塑中國都市計畫早期發展的一股重要力量。然而，綜觀歷來對於南京首都計畫的研究累積，不但數量不多，留下許多空白亟待補充；而且也很少注意到，首都計畫在中國都市計畫發展過程中，所扮演的特殊角色。因此，本文想以南京首都計畫為對象，重新探討其歷史過程、計畫內容、以及計畫制訂的原因；並嘗試以此為基礎，對近代中國之所以引進「都市計畫」，且開始施行都市計畫體制的獨特歷史過程，試做分析。

南京首都計畫
及其時代背景

1927 年 4 月國民政府宣布奠都南京。1928 年 6 月北伐完成後，國民政府開始著手推展廣及政治、經濟、社會、文化、教育等各層面的國家重建運動。在此同時，首都南京的城市空間改造計畫——首都計畫，也被國民政府舉為最重要的國家政策之一。1928 年 8 月，國民政府便正式設置了專責機構，準備開始進行南京的城市規劃。一年多後，1929 年底一本名為《首都計畫》的都市計畫報告書制訂完成。隨後至 1937 年因對日抗戰爆發而遷都重慶為止，國民政府陸續公布了南京城廂內的道路系統、土地分區使用、和中央政治區等計畫。上述《首都計畫》和幾種正式公布的計畫，即構成了國民政府時期南京首都計畫的主要內容。

表面來看，國民政府制訂首都計畫的目的，可能就如孫科在《首都計畫》序言中所說的，不過是想讓首都南京在開始改造之際，「有一遠大而完善之建設計畫。以免錯誤。而資率循」¹。但若將此一計畫重新置入當日情況來考察，似乎可以發現，南京首都計畫的制訂，隱含了重大的歷史變

¹ 首都計畫序，在國都設計技術專員辦事處，《首都計畫》(南京：國都設計技術專員辦事處，1929)：1。

目的一：分析首
都計畫與國民
政府建國之間
的關係

目的二：通過首
都計畫解釋都
市計畫在中國
源起的歷史問
題

遷，值供深入分析與討論。

首先，從計畫制訂的時空環境來看，南京首都計畫似乎提供了一個特殊的場域，讓我們可以重新探索國民政府時期，國家建造(state-making)²與首都城市規劃之間的關係。

19世紀中葉之後，世界各地近代國家的建立，便經常伴隨著首都城市規劃的制訂與施行，來顯現新政體的來臨。因此近代首都規劃，經常與近代國家建國之間維持著相當密切的關係；並且此一課題近年來，也常成為國外城市規劃和建築史學者關注研究的對象。而南京首都計畫不但是國民政府1925年成立以來，第一次進行的首都規劃³；並且如前所述，首都計畫制訂之時恰逢國民政府北伐完成，建國運動如火如荼開展之際。從這個角度來看，南京首都計畫似乎正提供了一項珍貴的研究素材，足供進一步探究南京首都計畫與國民政府建國之間的關係。

其次，筆者認為，對於「都市計畫」如何開始進入近代中國，並成為城市規劃的主流思潮和常規制度這個歷史課題而言，首都計畫可能相當重要。追溯近代中國城市規劃發展歷程，雖然19世紀末以來，某些西方城市規劃思想與技法，已被運用在中國某些城市之中，但1910年前後成形於歐美的「都市計畫」⁴，似乎要等到1920年代末期、國民政府取得全國政權後，才開始被全面引進施行。比如無錫、鎮

² the state 在廣義上指各種形式的統治機構，狹義上意指「國家」。從組織的角度來說，國家是在某一特定領土範圍內，透過武力和制訂法律的壟斷，擁有最高統治權力的一組機構；有關國家的一般特徵和不同學派間的爭論，可參見 John A. Hall and G. John Ikenberry, *The State* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1989)。而「國家建造」(建國)指的是這個統治機構為了鞏固或發展其統治權力，不斷進行的統治方法與工具的建構過程，以及在這個過程中結構出的國家形式與功能；對於某些學者而言，其中尤以制度和意識型態這兩方面的統治建造最為重要，而這兩方面統治的運作也都以武力作為後盾；參見 Charles Bright and Susan Harding eds., *Statemaking and Social Movement* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1984)。

³ 南京首都計畫不僅是國民政府第一次制訂的首都規劃，而且也是中國1911年革命之後，第一個首都規劃。辛亥革命的發生，雖然推翻了帝制，讓孫中山在南京出任大總統，但孫在南京任總統期間不過3個月，隨後接任總統的袁世凱，即將首都遷往北京。而隨後以北京為首都的幾個中國政權，也都沒有制訂過首都城市規劃。

⁴ 為避免詞語使用上的混淆不清，本文行文時一律採用「都市計畫」一詞來專指 modern city planning，而用「城市規劃」來表述其它的規劃理論與方式；不過，引用原文時因尊重當日作者原用法，所以引文中亦有「都市規劃」「城市設計」等詞語出現。英國著名城市規劃史家 Anthony Sutcliffe 曾將「都市計畫」定義為：一種涵蓋全市為範圍的空間使用綜合計畫；通常由公共權威 (public authority)，根據科學理性的功能主義原則，負責計畫制訂與執行，好避免因私人個別利益而產生相互矛盾的空間使用，導致經濟生產無效率、社會衝突和景觀混亂。他也指出，這種特定的規劃思維和技術，雖然19世紀已在歐美某些地方發展，但完整的理論、方法和工具，都是在1914年之後才常規化，並逐漸成為20世紀城市規劃的主流論述。以上參見 "Introduction"，收錄在該氏主編之 *The Rise of Modern Urban Planning 1800-1914* (London: Mansell Publishing, 1980), pp. 1-3。

江、上海、廣州等地均曾在 1930 年前後，根據西方都市計畫理論與方法，制訂了全市的都市計畫。而《首都計畫》一書似乎正是這一波新起的都市計畫風潮中，最早開始制訂的都市計畫之一；同時，書中還具體規劃出施行範圍廣及全國的都市計畫制度。1939 年國民政府藉著《都市計畫法》的公布施行，更進一步地讓「都市計畫」成為全國各市制訂城市規劃時，必須一致奉行的標準；1945 年國民政府接收台灣後，也將這套都市計畫體制廣泛施行於全台直至今日。因此，詳究首都計畫的制訂緣由、過程和計畫內容的構造，似乎有助於理解都市計畫及其相關制度，如何在中國源起的歷史問題。

二、 相關文獻回顧

與首都計畫相關的前人研究
成果回顧

從筆者蒐集到的相關文獻來看，目前並沒有任何直接以南京首都計畫為研究主題的論文或專書出現；只有某些學者在其不同主題的文章或書籍中，曾對南京首都計畫作過一些局部性的分析與論斷。其中，似乎以傅朝卿、郭偉傑(Jeffrey Cody)、董鑒泓和安嘉芳四人的研究，較具有代表性⁵。

傅朝卿在其對於 20 世紀中國「民族形式」建築風格發展的研究中⁶，曾分析《首都計畫》中的中央政治區規劃，如何具體反映了與當時國民政府施行的「以黨治國」政策。他認為，該中央政治區規劃明顯承襲自美國 1901 年制訂之華盛頓特區首都計畫；差異之處不過將華盛頓首都計畫中，居於全區中心位置之國會，置換為國民黨中央黨部，好傳播訓政時期一黨專政的意識型態。他也指出，國民政府通過在《首都計畫》中提倡中國固有之建築形式，還想傳輸民族意識型態；而此論調，確對隨後民族形式建築風格潮流的形成，產生過相當大的引導作用。不過，可能因為主題不同，傅朝卿的研究並未深入探討過首都計畫的全盤過程和緣由，也沒有對《首都計畫》中央政治區以外的其它規劃進行

⁵ 近年來其它有關南京首都計畫的討論，參見劉先覺等主編，《中國近代建築總覽：南京篇》（北京：中國建築工業出版社，1992）：11-12；賴德霖，〈中國近代建築史研究〉（中國清華大學博士論文，1992）：3-15-3-18；Charles D. Musgrave, “Building a dream: constructing a national capital in Nanjing, 1927-1937”, in Joseph W. Esherick ed., *Remaking the Chinese City: Modernity and National Identity, 1900-1950* (Honolulu: University of Hawaii Press), pp. 139-157。另外，《雅砌月刊》也曾於 1991 年五月號中專題報導過南京首都計畫。

⁶ 《中國古典式樣新建築 二十世紀中國新建築官制化的歷史研究》（台北：南天書局，1993）；對於《首都計畫》的討論集中在頁 113-139。

過分析；但他敏感指出，首都計畫其實是孫科、蔣介石等當權者政治操弄下的產物，也為後繼研究者留下進一步發展的空間。

郭偉傑的博士論文，專門針對《首都計畫》主要規劃師之一的美籍建築師墨菲(Henry K.Murphy)，在中國的建築設計和城市規劃進行了相當完整的分析⁷。論文中，他除了以墨菲親著的文章和其教會大學校園規劃設計，來分析墨菲所稱的「中國建築文藝復興」論述建構的始末之外；更專闢第六章，討論這個論述運用在廣州和南京這兩個城市規劃中的情形。尤其他藉由墨菲所遺留下來的一些書信及相關文件，揭露了一些《首都計畫》制訂時，少為人知的過程，具有很高的參考價值。不過，可能因為過於專注研究墨菲在《首都計畫》制訂時的角色，其研究中對於其他人士扮演角色的討論似乎過少，也未深究計畫內容變遷背後隱含的矛盾與衝突；而且對於國民政府如何透過計畫內容的制訂，來鞏固國家統治也顯得分析不足。

董鑒泓的研究，則曾將《首都計畫》宏觀地放入鴉片戰爭後，近代中國因受到西力衝擊而接受西方城市規劃的角度來觀察，對本文理解相關脈絡有些助益⁸。不過，他的研究主要僅限於將《首都計畫》內容摘出部分進行描述，真正觸及到分析的部分並不多。也沒有對《首都計畫》作為近代中國第一個「都市計畫」的歷史性角色進行過討論，並對其影響做出分析。並且其史觀似乎過度落於柯文(Paul A. Cohen)所批評的「衝擊—反應」和「帝國主義」理論框架⁹，較少從中國自身歷史社會因素，來討論近代中國之所以接受西方城市規劃的原因。

安嘉芳在其博士論文中，曾引用國民政府和國民黨檔

⁷ "Henry K. Murphy, an American Architect in China,1914-1935", Ph.D. dissertation, Cornell University (1989).

⁸ 《中國城市建設發展史》(台北：明文書局，1984)；他對於《首都計畫》的討論集中在頁 191-198。

⁹ 柯文認為，美國學界對於近代中國的研究，普遍存在三種理論框架：亦即「衝擊—反應」（因為西力衝擊中國才被動反應）「傳統—現代」（中國傳統社會以西方社會為楷模轉才變為現代社會）和「帝國主義」（帝國主義是中國近代諸種巨大變化的主要動因）；而這三種理論實質上同屬「西方中心模式」，偏差地將中國近代史研究導入死路。因此，柯文提倡一種「中國中心觀」的研究取向(China-centered approach)，呼籲從中國自身的歷史社會因素來重新研究中國近代史。以上詳見 *Discovering History in China*，林同奇譯，《在中國發現歷史—中國中心觀在美國興起的歷史》(台北：稻香出版社，1991)。此觀點似乎反映了 1960 年代末期以來「後殖民主義」史學的主要觀點，認為對於非西方社會的近代研究，應力求去除將非西方社會的歷史，視為西方歷史的延續的觀點，而應按照這些社會自身的看法，從這些社會內部的條件來探索其歷史發展。董鑒泓的落入「衝擊—反應」和「帝國主義」，處處可見於該書的下篇「近代部分」，雖然他也注意到中國本身經濟發展的影響。

案史料，概要地敘述了首都計畫在抗戰前十年間的制訂始末，及其計畫內容的大致變遷過程¹⁰；討論範圍上超過前面研究者僅觸及的《首都計畫》一書部分，是其研究的最大特徵。不過，可能因為首都計畫並非其研究主題，她對於首都計畫制訂過程和計畫內容，僅止於描述，並沒有對指導這些計畫內容背後的規劃思維，和其與國民政府建國之間的關係，做進一步的分析；也沒有積極運用史料探討，國民政府為何需要先後創設各種不同的規劃機構，來主導首都計畫的制訂與推行，並造成計畫內容一再變遷的原因。

上開的這些文獻顯示，目前學界尚未有人對南京首都計畫做出較全面的研究，首都計畫迄今仍是一個未被開發的領域。而對於本文所關切的二項課題——即首都計畫與國民政府建國之間，和首都計畫對於近代中國城市規劃轉向都市計畫化之間的關係，這些文獻也不能提供完整清楚的解釋。因此，本文一方面想要透過當日相關史料重新挖掘，來重建首都計畫制訂的歷史過程；另一方面，也想通過相關理論的重新梳理，來發展適切的分析觀點，以作為本文建立研究架構時的基礎。

三、研究方法

本文主要採取次級資料分析，且對這些資料進行內部與外部考證，來重建首都計畫的歷史過程，並對其計畫原因進行解釋；也佐以相關史實與論點，對計畫內容進行構造分析；最後並以此為基礎，闡述首都計畫在中國早期都市計畫歷程中的角色。由於本文側重探討首都計畫、國民政府、和都市計畫專業三者之間的關係¹¹，研究主要採用的次級資料，可分為首都計畫原始書圖、政府相關檔案、和主持首都計畫人士之相關論述等三部分。

在首都計畫原始書圖部分，除《首都計畫》原書，取自南京東南大學建築系圖書室外，國史館所藏國民政府和交通部檔案、國民黨黨史會所編纂的革命文獻第 91-93 輯《抗

¹⁰ 政治都市的發展—抗戰前的南京，1927-1937（中國文化大學博士論文，1988）：120-145。該論文的研究主題，主要在於探討南京抗戰前 10 年間，透過新型的市政制度佈設和人事安排，所獲致的包括教育、文化、經濟、行政等方面的改革成果及缺失。

¹¹ 本文之所以採取如此分析觀點，參見下一部份的討論。

戰前國家建設史料：首都建設》共三冊、和南京第二歷史檔案館館藏的《首都建設》（即「首都建設委員會」會刊）和《首都建設委員會第一次全體大會特刊》中，亦留有多種當日原始書圖。在政府相關檔案方面，除前述國民政府檔案和國民黨黨史會史料外，範圍也包括南京市政府公報（1927-1937 年）、相關法令和當日國內外報紙雜誌中對官方相關言論的記載。主持首都計畫人士之相關言論，則取自當日國內外報紙雜誌中的相關文章，和相關人員之回憶錄等。

四、分析觀點與研究架構

基於之前提出的二項研究課題，擬將本文的分析觀點，分為「首都規劃與國家」「國家與都市計畫專業化」和「首都規劃與都市計畫專業建構」等三部分討論如下：

（一）首都規劃與國家

首都與國家統治間存在的不可分割關係

近年來，在學者有關首都規劃的研究裡，其與「國家」之間的密切關係，經常成為關注的焦點。這方面較偏重理論探討的相對較少，拉普普(Amos Rapoport)的觀點似可為其中代表。在“On the nature of capitals and their physical expressions”一文中¹²，拉普普指出，人類社會之所以會將「首都」分殊為一種獨特的空間類型，並賦予它有別於「城市」的專屬稱謂，主要是因為國家統治的出現：在國家統治實踐的過程中，需要佔有一個空間，作為權力對外傳輸的中心。比如，西方社會採用 “capital”一詞來指稱首都，即相當具體地顯露出此意涵。“capital”源自拉丁文的 “caput”——意為頭或首腦(head)；由此延伸為首都之意時，指國家的總部(headquarters)。從字詞起源上來看，他認為首都並「不是城市」(not city)——因為人群聚居生活而演化出來的一種場所；而是國家為了建構其統治權力才生產的空間¹³。

¹² 該文收錄在 John Taylor, Jean G. Lengellé and Caroline Andrew eds., *Capital Cities: International Perspectives* (Ottawa: Carleton University Press, 1993), pp. 31-67.

¹³ 實際不僅是英文詞語中有此意含，其它語系中也有類似現象。比如，在中文裡首都一詞舊稱「京師」。根據學者考察，「京」之意為大面積的向陽高地，適宜修建皇家宮室之處所，「師」之意為軍隊駐紮地；「京師」連用，指的是駐有重兵防衛的皇室聚居之地。因此，京師一語之辭意已指出，首都是隨著國家統治產生才出現的產物，而非一般性的城市；也因此中國歷朝新創建時，才會將都城建設視為首要的政治任務，好滿足統治階層政治上和經濟上的需要。參見楊寬，《中

拉普普進一步解釋，為了扶植首都成為其具體象徵，國家通常透過多重途徑進行細密的控制，建構出首都的領袖性格(charisma)，讓它普遍為社會所景仰，如此國家的統治才能有效進行。大體上，拉普普指出的國家控制途徑有下列三種。首先，雖然所有城市都具有組織和控制鄰近地域，而成為一種地區中心的功能和意義，但首都與這些城市最大的不同，即在於它扮演著這些中心的中心(the center of centers)的角色。在首都的界出同時，必然意味著國家已對其領有的國土空間，進行了一種金字塔式的層級組織建構：其最下層為鄉村，再上為鎮、市、省會等，最頂端即為首都。因此首都的意義不是自存的，而是國家透過一連串空間組織關係的控制，讓它居於最高位置來完成的。透過這個空間組織關係的佈設，國家才能在廣大的國土內，有效地施展其統治權；而反過來，被賦予的權力層級差異也生產了首都的領袖性格。

其次，「多餘」(redundancy)的擁有也是另一項重要途徑。拉普普指出，國家通常透過控制，使資源不均勻分配，好讓首都擁有其它城市所無 或比其它城市擁有更多的物質集中。首都不但因為是唯一的統治者的居所而獨特，在工業化之前，首都通常也是全國最大的城市，又是全國的道路中心、軍事中心、經濟中心、資訊流通中心、教育中心、和文藝中心；同時也擁有全國最壯麗的空間和最華美的建築。因此，首都即是「優越」和「高級文化」的代名詞。

再者，近代民族國家形成之前，國家透過其所控制的神權意識型態，也讓首都成為一種「聖地」，神意從首都進入然後逐漸散播到領土邊緣。在這種特定的意識型態下，首都即是宇宙的中心、世界的中心。而為了創造這種聖地意象，首都——尤其它的核心地區，必定以某種特定的秩序方式，配置了該文化中代表最高級意義的各種象徵物；各種最高級、壯麗的儀式，也以這些象徵物為背景不斷地進行。而這些象徵物和儀式，也在其它等級各異的城市中被複製；但隨著城市等級的逐階下降，擁有的象徵物和進行的儀式等級也下移。在這種象徵意義操控下，首都其實就是一種「劇場」(theater)，一個統治者權力展現的舞台。

國古代都城制度史研究》(上海：上海古籍出版社，1993)：9-10, 43-44。而人類學家紀爾茲(Clifford Geertz)在研究 19 世紀巴厘島(Bali)部族國家時也指出，在巴厘語言中首都一詞為 negara，其意除指首都外，亦同時指稱皇室宮殿、國家、領土、和城鎮等，尤其常用來描述神聖的政治權威和與其相關的社會和文化形式。因此，此語也與國家統治有關；參見 *Negara: The Theater State in Nineteenth-Century Bali* (Princeton University Press, 1980)。

首都規劃同時在功能和象徵上具有鞏固國家統治的作用

透過這些控制，拉普普最後總結地說，首都其實就是一部國家的「統治機器」(a ruling machine)，是居上位者向子民傳輸社會、政治、文化等各方面統治權力的工具。在這個過程中，首都城市規劃所扮演的角色，除了必須在使用上支持國家統治的功能運轉外；在象徵上，也要讓國家的控制和權威得到最強力的呈現，好讓其子民牢牢地將此銘刻在記憶深處。因此，首都實質空間形式的規劃設計，尤其是核心區，經常即是一種「記憶術」(a mnemonics)的操作。也因為首都空間形式具有記憶國家權力的功能，所以征服者經常透過大規模的破壞，來消除這個記憶，好讓被征服者願意對其效忠；而後起宣稱復興前朝的政權，也經常以重建前朝所使用的首都空間形式，來取得統治的合法性。

不過，可能囿於追求一種的通則，拉普普的分析疏略了不同國家形式，如部落國家、城邦國家、或絕對主義國家之間，對首都規劃的功能及意義認知上之差異；尤其沒有討論人類社會，在面對近代重大歷史變遷——如工業化和民族國家形成時，首都空間形式及其意義發生的變化。雖然如此，他從首都作為「統治機器」觀點，同時提出首都空間形式是國家權力表徵的一項「符號」(a symbol)，和首都城市規劃是國家操控其屬民「記憶」的一種工具這兩項觀點，對本文來說仍是具有相當啟示。

類似觀點對於前民族國家時期首都規劃的個案研究

在個案研究方面，則相對地成果較為豐富；同時，這些研究成果也能彌補拉普普的疏漏。比如，義大利建築史學家塔夫利(Manfredo Tafuri)，即曾以文藝復興時期城邦國家——威尼斯共和國的首都威尼斯為對象，詳細地研究了國家如何在內外因素變動造成的政治危機下，透過一連串首都城市空間形式的重組，來維繫其統治的穩定¹⁴。伯納德(Léon Bernard)對於路易十四時期法京巴黎的研究，說明了源於義大利的巴洛克城市規劃與建築，如何在建造中央集權國家體制的要求下，被引進並進一步發展到前所未有的壯麗尺度；林蔭大道和宏偉的政府建築和廣場，因此成為絕對王權的表徵¹⁵。美國知名文化人類學者紀爾茲(Clifford Geertz)，則曾以19世紀巴厘島(Bali)部族國家為對象，具體地說明過首都作為統治者權力展現的舞台，其空間形式的意義，如何在結合舞蹈、焚香和活人獻祭等宗教文化儀式過程中被實踐出來。他的研究並且具體指出，如此堆積社會與經濟資源建構

¹⁴ Venice and the Renaissance (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1989).

¹⁵ The Emerging City. Paris in the Age of Louis XIV (Durham: Duke University Press, 1970).

出的「劇場」首都，本身即隱含了多重且激烈的矛盾與衝突¹⁶。

直接以帝制時期中國首都為對象的研究，可以楊寬為代表。他認為，唐代以前中國都城制度發生的三次重大變革，主要都與政治體制越來越朝向中央集權有關；而非僅是因為迷信風水¹⁷。在西周之前，中國都城僅以帝王所居的王城為範圍，一般人民不得居住於都城之中。西周到東周之間，都城制度發生的第一次重大變革，是容許在王城之外建築「郭」，專供王室以外人民和軍隊居住，其目的是為了鞏固新建立的周朝對於四方的統治。第二次變革發生在東漢，都城佈局由之前的「坐西向東」改為「坐北朝南」，主要是為了肆應每年元旦舉行的「元會儀」，目的在進一步推崇皇權和鞏固全國的統一。而「元會儀」在唐代進一步擴展為更加隆重鋪張的「外朝」儀典，使得都城空間形制發生了第三次變化：都城以位居中央北部的「宮城」為主體，發展出一條南北向中央軸線，全城即以此軸線為中心，棋盤狀地東西對稱地配置。唐代長安城即是此連續變化的代表性成果；從此中國都城格局不出於此，同時它也是「統一王朝的權力達到高度集中的一種標誌」¹⁸。

近代民族國家
體制下首都意
義及其規劃的
變遷

至於首都城市規劃在近代時空中經歷的變化，目前學者的探討大多集中在兩方面課題：其一，研究其與現代化(modernization)之間的關係，可以霍爾(Thomas Hall)為代表，本文安排在稍後討論；其二，研究其與「民族主義」(nationalism)之間的關係，可以菲爾(Lawrence J. Vale)為代表。18世紀末以來「民族主義」風潮的席捲全球，雖然已令近代國家建立的合法性基礎轉為「民族」，但回顧過諸多民族國家的首都營建史後，菲爾認為，首都城市規劃作為國家權力呈現的這項工具性角色，不僅沒有因此式微，反而更被加強¹⁹。而且首都的城市規劃，還被加上一項前所未有的功能，即用來協助建構民族，好強化國民對國家的認同。因此，民族國家的首都規劃，經常成為居上位者推動民族主義的媒介與體現。

¹⁶ Negara: *The Theater State in Nineteenth-Century Bali* (Princeton University Press, 1980).

¹⁷ 《中國古代都城制度史研究》(上海：上海古籍出版社，1993)。

¹⁸ 同前，頁200。

¹⁹ *Architecture, Power, and National Identity* (New Haven: Yale University Press, 1992)。套用他在書中的話說，民族國家的首都，其實「在實踐上是古代帝國的嫡傳子，某些居於統治位置的個人或團體，靠著壯麗的首都建設，來為其權力的合法性服務」；引自頁15。

他也指出，正因為營建首都空間形式，可以表彰國家建立的合法性基礎，所以掌權者之間，經常為了爭奪國家的領導權，而對首都的城市規劃爭論不休。民族國家的首都城市規劃過程，因此也經常就是一部派系權力鬥爭的歷史：首都之所以居於某個特定的地點，和呈現出某種獨特的空間形貌，經常是在某個特定的時間內，黨派或個人權力競爭後結果。首都的地點和其實質空間形式，並不是恆常不動的；反而，是一個隨著政治變遷下，有權者不斷進行詮釋的動態轉變過程。在這個意義上，菲爾認為，民族國家首都更像是個「論爭中心」(a center of controversy)²⁰，而非凝聚全國共識的中心。

將菲爾觀點與近年來探討民族主義的研究成果進行交叉討論

菲爾提出的這些觀點，似乎也可從最近被廣泛探討過，有關「民族/權力」交互建構的關係來理解。首先，近年來研究民族史學者大多同意，民族乃是一群人主觀認同下加以「人為建構」的結果，並非完全是因為具有相同的體質、語言、文化、宗教等客觀條件演化形成的²¹。而民族之所以產生，就如霍布斯邦(Eric Hobsbaw)指出的，是民族主義者為了要建立國家才建立的一種論述；民族是民族國家建立的工具，而非一般人所以為，是先有民族後才據此創建了國家²²。其次，在民族國家建構的過程中，民族主義者往往透過對某些難以追憶的「過去」的選擇和重新詮釋等，來創造這一群人共同的「集體記憶」(collective memory)²³，讓他們相信他們之間確實具有相同的歷史文化「傳統」，才能在情感上根本地聯繫起來，牢固地凝聚成一民族。因此安德森(Benedict Anderson)才會宣稱民族是「想像的」(imaged)²⁴；

²⁰ 同前, p. 16。

²¹ 王明珂曾對近來年研究民族主義的觀點，進行了相當詳盡的討論；而他自己對羌族的族群認同歷史變遷研究，也證實了族群意識主要是在考量現實利益下，主觀地塑造認同的結果。參見《華夏邊緣：歷史記憶與族群認同》(台北：允晨文化，1997)。

²² 在 *Nations and Nationalism since 1780* 一書中，他說：「並不是民族創造了國家和民族主義，而是國家和民族主義創造了民族」；引自李金梅譯，《民族與民族主義》(台北：麥田出版社，1997)：14。

²³ 「集體記憶」又稱「社會記憶」(social memory)，為法國社會學家阿伯瓦克(Maurice Halbwachs)首創的詞語和研究概念，主要說明「記憶」雖看似屬於個人，但實際上卻深深地受到身屬的社會環境所影響；更進一步說，記憶其實也是一種「人為建構」，某種社會與政治關係的維繫，往往仰賴特定的集體記憶塑造；而所謂的「歷史」之寫作或「紀念空間」的營建，正是人們操控集體記憶的主要途徑之一。相關的研究可參見 Lewis A. Coser ed. & trans. *On Collective Memory* (Chicago: The University of Chicago Press, 1992)；Paul Connerton, *How Societies Remember* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989)；John R. Gillis, *Commemoration: The Politics of National Identity* (Princeton: Princeton University Press, 1994)。

²⁴ *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* (London: Verso, 1991)。

霍布斯邦等人也說，傳統是被「發明出來的」(invented)²⁵。

最後，正因民族是被人為創造的，同時又被視為民族國家建立的唯一合法基礎，在建國的過程中，不同的黨派或個人，自然要對民族進行不同的詮釋，證示自己是一傳統文化的繼承和保護者，才有獲得掌權的機會；而當國家建立之後，掌權者也需要時時維護其民族論述，才能保有政權的正當性，抗拒他人對其權力的挑戰。比如沈松僑和朱泓源等人的研究，便曾以近代中國民族主義的建構為對象，具體地分析過其中包攝的權力關係²⁶。而在這樣「民族/權力」的交互建構過程中，首都空間形式的塑造，自然容易引來權力競逐者的注意，將其視為政治資源來動員，好為他們的現實政治、經濟利益服務。而在如此情狀下進行的首都城市規劃和營建過程，也必然充滿了菲爾所指出的，權力競逐者間利益不斷衝突的痕跡；他說：

對大多數地方而言，首都營造的大膽冒險，毋寧是統治菁英階層試圖鞏固民族統一，和在面對多種、散佈於其它都市中心的敵對團體的競爭局面中，教化出民族認同的一種方式。假使美國是第一個新國家，以設計和建造新首都，來回應聯邦體制中的派系主義，那麼它當然不是最後一個。過去一個半世紀以來，已有許多成功的民族解放運動，在獨立之後，試圖運用建築、都市設計和城市規劃來強化其[統治]地位。²⁷

類似觀點對民族國家首都規劃的個案研究

瑞普司(John Reps)對美京華盛頓早期創建歷史的研究，說明了在這個首都規劃所代表的國家統一背後，潛藏著複雜的南北對抗關係和各方的經濟利益競逐²⁸。高登(David

²⁵ Eric Hobsbawm and Terence Ranger eds., *The Invention of Tradition* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997[1983]).

²⁶ 沈松僑的研究，分析了「黃帝」這個符號在 20 世紀，因為梁啟超等知識份子建構中國民族主義的需要，而被動員並被重構、爭論、甚至與「孔子」這個符號相對抗的歷史，具體地說明了中國民族主義發展過程中，人為操控及其與實際利益相關的一面。他也指出，為了建立民族國家而建構黃帝這個民族符號，為了爭奪國家領導權而競相詮釋黃帝符號，最多只能讓我們侷限在一種強調「血緣」的聯繫，不能走出「種族」的狹隘視野。詳見 我以我血薦軒轅——黃帝神話與晚清的國族建構，《台灣社會研究季刊》28 (1997)：1-77。朱泓源的研究，則以孫中山為對象，分析了孫中山如何因為現實利害，而改變了其主張的民族主義內容；詳見 孫中山民族主義與二十世紀華人，收錄在《第二屆孫中山與現代中國學術研討會論文集》(台北：國父紀念館印行，1999)：437-460。此外，杜贊奇(Prasenjit Duara)亦曾分析過近代中國歷史寫作與民族主義建構間的密切關係；參見 *Rescuing History from the Nation: Questioning Narratives of Modern China* (Chicago: The University of Chicago Press, 1995)。

²⁷ Lawrence J. Vale, *Architecture, Power, and National Identity*, p. 44.

²⁸ *Monumental Washington: The Planning and Development of the Capital Center* (Princeton:

L. A. Gordon)對於加拿大首都建置過程的研究，則說明了從19世紀中葉到20世紀中葉，不論首都地點的選擇或是規劃，都交織著不同立場國家領導人間對於掌控國家認同的政治角力²⁹。平克尼(David H. Pinkney)對19世紀中葉法國「第二帝國」時期，巴黎被路易拿破崙大規模改造的歷史研究，也頗能說明掌權者如何透過首都的「古典化」規劃營建，與他所推行的民族主義運動聯繫一起，擊潰政治上的競爭者，正當化他所追求「帝王」地位；何況，首都營建時提供的大規模就業機會，也可以穩定當時因失業浪潮帶來的社會動盪，同時貧民窟的清除，更可以重組巴黎的社會構造，讓其統治更加鞏固³⁰。史考比(Alex Scobie)對德國納粹時期，希特勒柏林重建計畫的研究指出，上位者在權力擴張的考量下，如何試圖運用無比壯麗的首都城市規劃，來拓展民族主義的範疇進一步成為帝國主義，並讓統治者神化為有如古代羅馬帝國的皇帝³¹。

(二) 國家和都市計畫專業化

1970年之前對
專業形構的一
般性看法

「專業」(profession)指的是一群擁有某種特定知識的專家。在近代社會裡，由於一般認為「專業者」擁有「平常人」(laymen)所無的先進、複雜知識與技能，能對社會做出巨大貢獻，所此國家經常透過相關制度的建立，回報予這些專業者獨佔市場的經濟利益，同時也賦予他們專業自主性，讓這些專業者能獨立地制訂專業資格、執業範圍、和專業教育內容，從而大幅提高了專業社會地位，甚至因此躍升成為社會的領導階層；比如證照制度的建立，即為其中最顯著者³²。因此，國家建立制度給予保障，對於專業的形成而言相當關鍵。

Princeton University Press, 1967), pp. 1-25.

²⁹ “From noblesse oblige to nationalism: elite involvement in planning Canada’s capital”, *Journal of Urban History* 28.1(2001): 3-34.

³⁰ *Napoleon III and the Rebuilding of Paris* (Princeton: Princeton University Press, 1958).

³¹ *Hilter’s State Architecture* (University Park and London: The Pennsylvania State University Press, 1990).

³² Ralf Blankenship ed., *Colleagues in Organization: The Social Construction of Professional Work* (New York: Wiley, 1977)。他也指出，所謂的「專業」一般特徵包括：(1) 這是一種全職而非兼職的專業工作；(2) 擁有專門的教育機構來培育專業者；(3) 擁有專業團體組織；(4) 擁有為社會普遍承認的證照頒受制度(licensing)；(5) 擁有自主的倫理內規和自治權。而著名的社會學家涂爾幹甚至認為，在近代社會不斷重組的過程中，專業者還扮演了道德上的中流砥柱角色，讓社會不致因為失去道德權威而分崩離析；專業對於社會之重要可見一斑 參見 Emile Durkheim, *Professional Ethics and Civic Morals* (New York: The Free Press, 1957)

近年來的研究認為專業化其實是一種與現實利益有關的人為建構

專業與國家間的權力交互建構關係

不過，近年來研究專業史的學者卻經常指出，專業的形成，其實是某些擁有類似知識背景的專業者，有組織地向社會爭取「專業獨佔」的權力過程。他們認為，「分工」雖然是近代社會趨向工業資本主義方式生產下，必然出現的獨特產物，但若缺乏人為蓄意運作，某種專業制度不一定會在社會中產生³³。而專業者推動的「專業化」——也就是一方面，聯絡同業人士組織團體，進行專業能力的標準化；另一方面，同時運動國家以法律制度，明確地界定和保障其專業權力權利、義務與行使範圍的過程——不外就是他們企圖以組織性的群體力量，對於社會所高度關切的某些領域，進行知識與經濟的壟斷，好驅逐他們認為不具專業能力且會與他們競爭利益的人士，最終獲得經濟利益的獨佔和社會地位的提升。因此，拉森(Magali S. Larson)將專業制度化過程，稱之為一種「專業計畫」(a professional project)，來凸顯其人為建構性格，以及其中含蘊的社會經濟不平等，和知識的意識型態化³⁴。

拉森等人的觀點啟發了後起者，對專業化與國家之間關係的研究，因為唯有國家才掌握有立法權，能建制相關制度³⁵，而這正是專業化過程中不可缺少的一個步驟。麥克當勞(Keith M. MacDonald)在針對近代英國醫師、建築師和會計師三種專業的發展，進行過歷史分析後指出，專業建構事實上是國家形構(state formation)過程的一部份，專業與國家之間存在著密切的相互依存關係：透過專業制度的建制——比如透過證照領受將某些專業者納為國家體制的一部份，國

³³ Keith M. MacDonald, *The Sociology of the Profession* (London: Sage Publications, 1999[1995]), pp. 1-35.

³⁴ *The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis* (Berkeley: University of California Press, 1977)。拉森也曾以此觀點，分析過近代建築專業的建構過程；詳見”Emblem and exception: the historical definition of the architect's role”，in Judith R. Blau, Mark E. La Gory, and John S. Pipkin eds., *Professionals and Urban Form* (Albany: State University of New York, 1983): 49-86。

³⁵ 武力和制度是支持國家統治最重要的二種途徑和工具，因此國家必須壟斷軍隊警察和立法權；其中制度的重要性可能更甚於武力。就如朗(Denis H. Wrong)所分析過的，國家如果單靠武力（他稱之為強制性權威）統治，不但代價很高而且潛藏著引發戰爭，和戰爭難以掌握勝敗的危險性；較好的方式是，在透過武力取得統治之後，將強制性權威轉變為「合法權威」；亦即，透過掌權者擁有公認的代表社群整體發佈命令的權利（其中包括制度），而權力對象有公認的服從義務的權力關係，來讓其子民覺得是在社群共同規範下，自願同意地接受其統治。參閱 Denis H. Wrong, *Power: Its Forms, Bases, and Uses* (Chicago: University of Chicago Press, 1988)。紀登斯(Anthony Giddens)則進一步指出，正是制度使得國家統治得以深入到大眾的日常生活之中。他說，國家的統治支配「存在於制度之中，並通過制度展現出來，而正是制度，使那種[支配]深深地內嵌入社會生活的連續性得以呈現出來」；引自 *The Nation-State and Violence*，胡宗澤、趙力濤譯，《民族國家與暴力》（北京：三聯書店，1998）：9。Keith M. MacDonald 也曾對國家如何透過其已掌握的制度建立的力量，來支持專業的建構做過理論上的分析；參閱 *The Sociology of the Profession*, pp. 66-72。

都市計畫制度化過程中隱含的知識/權力關係：以美國、義大利、德國、英國等為例

家可以延伸其權力行使的範圍，增加對社會控制的深度與廣度，並且其政治意圖還可藉著建立「專業」之名來加以掩蓋；而專業者方面，則因此獲得了其所汲汲欲求的專業獨佔³⁶。強森(T. Johnson)對 19 世紀英國律師專業建構的歷史研究，也得到類似的結論。尤其他特別指出的，英國殖民地政府對於專業的扶植，往往比母國政府更加投入，結果也更加成功，不啻更能明白地說明專業建制與國家權力伸展之間的密切關係；因為在殖民地中，不但國家權力遠較母國為大，而使專業建制旦夕可成，並且對土著社會控制程度的越深越細密，也將同時意味著來自殖民剝削的經濟收益越多³⁷。波伍德(D. Portwood)和費爾丁(A. Fielding)則更明白指出的，國家霸權(state heteronomy)不僅是專業制度建構過程中必需仰賴的，它其實就是專業的法統和權力的組成部分³⁸。

其實，不止醫師、建築師、會計師和律師，近代都市計畫專業在建立時，似乎也充滿了上述專業與國家之間的權力交互建構過程。比如，波以爾(Christian M. Boyer)對美國都市計畫發展的歷史研究³⁹，便指出了這一點。她認為，美國都市計畫在 1910 年代的被形構出來，其實與 19 世紀下半葉以來產業資本主義(industrial capitalism)的急速發展之間，有著密不可分的關係。美國資本主義的不均勻發展，不但造成快速的都市化，擴大城鄉差距而導致社會經濟衝突不斷；而且城市中處處爆發的「都市問題」——其實就是資本與勞動間不斷矛盾下衍生的「社會問題」，也降低了資本累積的效率，甚至使得資本主義體制本身瀕臨瓦解。為挽救這個危機，某些企業主、工程師、規劃師、建築師、和律師等社會菁英，從 1840 年代開始就已開始發動某種程度的城市改造運動；1890 年代時「都市計畫」意識萌芽，並開始被廣泛討論與宣傳，最後並建立了都市計畫專業團體和專業教育。美國政府則大約在 1890 年代，為了維繫資本主義體制好迴護自己的統治，逐漸介入到都市空間的變遷過程；並在 1910 年代藉由各地都市計畫委員會制度的建立，作為干預的手段和工具，來解決都市問題並讓資本主義得以進一步的擴張。同時，相關專業者冀求的都市計畫專業化也得到確

³⁶ *The Sociology of the Profession*, pp. 100-123.

³⁷ *Professions and Power* (London: Macmillan, 1972).

³⁸ “Privilege and the professions”, *Sociological Review* 29 (1981): 749-773.

³⁹ *Dreaming the Rational City: The Myth of American City Planning* (Cambridge: The MIT Press, 1983).

立，獲得之前所無的權力和利益⁴⁰。因此，她認為所謂的「都市計畫」，其基本性質不外是一種傅柯(Michel Foucault)所說的「論述」⁴¹：藉由宣稱它具有「科學理性」的原理與方法，來建制都市計畫制度，從而讓國家和規劃專業者的權力都得到了大幅伸張⁴²。

康勒比(Donatella Calabi)對於義大利都市計畫興起的研究，和波勒瑞(Franziska Bollerey)與哈特門(Kristiana Hartmann)對德國都市計畫專業形成的研究，也都指出了類似的情形；不過在他們的研究中，國家所扮演的角色更為主動且積極。哈定(D. Hardy)的研究，則說明了英國的都市計畫專業，如何因為第一次世界大戰的發生，同時導致資本主義經濟危機和國家權力增大的情勢中，才從之前零星的地區性運動，被完整地建制為一種全國普遍實施的制度。

都市計畫制度化過程中隱含的知識/權力關係：以殖民地為例

除此之外，金恩(Anthony King)和宏恩(Robert Home)等人所關注的殖民地都市計畫史研究，似乎更能具體說明國家與都市計畫制度化之間的密切關係。金恩認為，所謂的都市計畫，不外就是政治與經濟權力的分配，和社會與文化價值支配的實踐過程；而這種過程在殖民地中顯現地最為清晰。近代殖民拓展在 16 世紀開始時，殖民國家便透過對殖民城市的規劃，來達成對殖民地軍事和政治上的統御；而 20 世紀初期英國「都市計畫」的在國家資助下，蛻變為一門專業學科，除了一方面具有促進英國本國資本主義發展的目的外，另一方面也在於牢固化殖民地對殖民母國的經濟和文化依賴⁴³。宏恩對於英國殖民地 16 世紀至 20 世紀的城市規劃

⁴⁰ 雖然觀點不同，不過 Mel Scott 也指出，1909 年為美國都市計畫發展史上最重要的一年。在這一年，美國召開了第一次全國都市計畫會議，隨後每年都召開，最終導致美國都市計畫協會在 1917 年成立；而哈佛大學教授 James Sturgis Pray 也開設了全美第一個都市計畫課程，最終導致大學都市計畫教育體系的在隨後數十年間被建立起來；同年，威斯康辛州議會也通過了美國第一個都市計畫法，規定州內中等規模以上城市必須成立都市計畫委員會並制訂都市計畫，開啟了美國都市計畫制度化的先河。參閱 *American City Planning since 1890* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1969)。

⁴¹ 「論述」在傅柯的著述裡，指的是人類社會中，所有有關「知識」如何被從發話者(speaker)，傳遞給聽話者(listener)的各式各樣過程。他指出，論述的主要特徵之一，為具有高度的「統一性」；是發話者為了說服聽話者，而發出的一套具有完整的開頭與結語、有中心思想的言說組合過程；如此才能使聽話者接受，進而使聽話者能依說話者的意志行事。因此論述即是一種發話者，為取得支配聽話者行為舉事的特殊權力過程。傅柯的許多著作，即是以「論述」這個觀念，透過對「論述」的組織、策略、觀念、和目的的拆解，來揭示知識與權力之間的交互形構關係。參見該氏, *The Archeology of Knowledge*, tran. A. M. Sheridan Smith (New York: Pantheon, 1972)。同時，傅柯亦認為，空間乃論述轉化成實質權力關係的重要處所；因此建築與都市計畫，是他剖析權力運作的主要對象之一。參見 Paul Rabinow, “Space, Knowledge, and Power, Interview: Michel Foucault”, *Skyline*, March (1982): 16-20。

⁴² Christian M. Boyer, *Dreaming the Rational City*, “Introduction”。

⁴³ Anthony King, *Urbanism, Colonialism and the World-Economy* (London: Routledge, 1990).

史研究，則更具體地以各種史實的鋪陳，細緻地敘述了殖民國家如何透過城市規劃，包括 1900 年之後都市計畫的發明建構和制度化，來掌控被殖民者社會的政治經濟體系，甚至被殖民者的日常生活和思維⁴⁴。黃世孟等人對日據時期台灣都市計畫的研究，也得出了類似的結論。他們認為，台灣都市計畫體制的建立基礎，為由台灣總督所代表的國家絕對權力。為了完成對台灣的經濟榨取和將培植台灣作為其帝國主義擴展至東南亞的「南進基地」，殖民政府必須開發台灣的經濟資源，並對台灣人民進行社會控制和意識型態改造。而 1930 年之前在全台推動的「市區改正」，和之後推動的「都市計畫」制度化，正是殖民國家建立和鞏固其統治體制時，主要使用的手段之一；如此都市計畫專業才在台灣開始出現⁴⁵。

典範案例在建築專業建構中的不可或缺角色

（三）首都規劃與都市計畫專業建構

就如拉森所指出的，某種專業的建構，除了需要國家透過各種相關制度的建制從外部加以支持外，也需要專業者同時在其內部構築出一套標準化的專業能力，才能真正完成⁴⁶。她研究過建築專業的建構過程後指出，專業能力標準化最重要途徑之一，是透過將某些案例塑造為「典範」(exemplars)，以它們為中心，將某種特定的專業認知與方法傳播出去，好讓專業者在工作時有一齊整的規範可以遵循。她指出，專業工作機構、專業團體組織、專業教育學校、專業媒體、舉辦相關展覽的美術館、甚至史學家寫作的建築史，都是這些特定專業論述傳播過程中的「橋樑」。因為正是在這些機構中，這些特定的建築案例，被不斷地展示和討論，而且經常是正面觀點的，從而使得這些典範案例被鑄造出來；同時，特定專業論述也在此過程中浮現出來⁴⁷。

⁴⁴ Robert Home, *Of Planting and Planning: The Making of British Colonial Cities* (London: E & FN Spon, 1997)。此外，Gwendolyn Wright 對法國殖民地建築和城市規劃研究，也值得參考；參閱 *The Politics of Design in French Colonial Urbanism* (Chicago: The University of Chicago Press, 1991)。

⁴⁵ 國立台灣大學土木研究所都市計畫研究室，《日據時期台灣都市計畫範型之研究》(台北：國立台灣大學土木研究所都市計畫研究室，1987)。

⁴⁶ Magali S. Larson, *The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis* (Berkeley: University of California Press, 1977)。

⁴⁷ Magali S. Larson, *Behind the Postmodern Façade: Architectural Change in Late Twentieth-Century America* (Berkeley: University of California Press, 1993): 3-20.

其實，不只建築領域，都市計畫專業論述也需要透過典範案例的鑄造來建構；並且從某些研究裡也可發現，首都城市規劃經常在都市計畫專業建構過程中，扮演的典範案例角色。同時，因為國家原就擁有建制都市計畫制度的權力，而首都規劃又由其所主導，所以在此過程中，這些專業論述常因推行首都規劃的需要，被建制為國家常規制度。因此，首都規劃不但常形塑了都市計畫專業論述的內容，而且也常在都市計畫制度化過程中扮演重要的角色。

比如，日本殖民政府在台灣推動的「市區改正」，首先於 1896 年時在殖民地首都台北推動，隨後才擴展到其它城市和鄉鎮；因此台北的市區改正計畫，可說是近代台灣城市規劃最早的「範型」，深刻地影響過日據時期規劃專業的發展⁴⁸。曾對 19 世紀歐洲 15 個國家首都進行過個案研究的霍爾(Thomas Hall)也指出，主要因為工業化造成的都市人口急速成長，和推動經濟現代化的需要，歐洲才普遍發生國家介入城市空間的再構過程。而這項國家干預過程，經常以首都為實驗場；在首都推行成功之後，才以此為一種城市現代化的「模式」(model)，拓展到其它城市或地區。同時，在這些首都中紛紛進行的各種新型城市規劃，如新市區拓展、鐵路交通的引進、街道拓寬、上下水道鋪設、貧民窟改造、公園設置、乃至包括土地分區使用的制度建立等，被成功推行之後，才促成了「都市計畫」理論與方法在 20 世紀初成熟⁴⁹。瑞普司(John Reps)也指出，1901 年「參院公園委員會」(Senate Park Commission)——其中包含了當時美國政治領導人物和建築師，制訂的美京華盛頓中心區計畫，為美國最早的一部「都市計畫」報告書；而這個都市計畫，隨後也成為全國都市計畫制訂時的標準範本⁵⁰。因此似乎可以說，美國的都市計畫專業，部分是因國家和相關專業者透過這部都市計畫的制訂，作為典範案例才建構起來的。

小結

前面這些相關理論的討論揭示了，不論首都城市規劃或是都市計畫專業化過程中，其實都蘊含著「知識」與「權力」之間的交互建構關係；而且首都規劃也常在都市計畫專業化過程中，扮演著重要的角色。茲將前面的討論綜結如下，好作為本文擬訂研究架構時的概念基礎：

⁴⁸ 國立台灣大學土木研究所都市計畫研究室，《日據時期台灣都市計畫範型之研究》。

⁴⁹ *Planning Europe's Capital Cities: Aspects of Nineteenth Century Urban Development* (London: E & FN Spon, 1997).

⁵⁰ John Reps, *Monumental Washington*, “Introduction”.

1. 掌控首都城市規劃的主體為國家。對國家而言，首都的重要，主要在於它既是國家統治的基本條件，同時也體現了國家的實存。因此，透過城市規劃為手段，國家想要對首都進行的空間改造，至少包括二個向度：在功能上，組織空間使用關係來支應國家統治的運行；在象徵上，建構某種特定空間形式的意義，來爭取子民認同，好進行意識型態統治。比如，作為支撐民族國家合法統治說詞之一的「民族論述」，常會具現在首都規劃之中。
2. 首都規劃為一動態、持續轉變的過程。這個變遷過程不斷進行的根本動力，常來自於國家內部不斷轉變的權力關係。首都城市規劃的變遷過程，不但常反映了上位者間的權力競逐；反過來說，也支持了競逐者的權力佈屬。這些關係尤其集中呈現在首都核心區該如何規劃的論爭之上。
3. 都市計畫專業為都市計畫專業和國家合力建構的結果。都市計畫專業論述雖由專業者所發明與掌控，但若缺乏國家支持建制相關制度，這個專業無法完整形成；專業者也無法獲得較高的經濟利益、專業權威和社會地位。而國家方面，也可透過都市計畫制度的建立，獲得掌控城市空間、乃至於社會形構的手段和途徑。
4. 由於都市計畫的制度化，原就需要國家之助才能完成，同時，國家所欲進行的首都規劃也需藉由規劃專家的服務才能完成；因此，首都規劃常扮演一種特殊的場域，讓國家悟識到規劃專業可以在建國過程中扮演積極角色，從而願意建制規劃專業為國家體制的一部份。同時，首都城市規劃經常扮演都市計畫專業論述建構時典範案例的角色，從而形塑了專業論述的部分內容。

研究架構的擬
訂

基於以上這些觀點，並比對新發掘出的相關史料之後，筆者認為似乎可以嘗試著從此「知識」與「權力」交互建構的角度，來對南京首都計畫進行分析。亦即，本文試著從將南京首都計畫視為一種波以爾所稱的「規劃論述」(discourses on planning)⁵¹，是國民政府和規劃師試圖藉著合作建構這門特定的專業「知識」，來鞏固或擴展各自的「權

⁵¹ Christian M. Boyer, *Dreaming the Rational City: The Myth of American City Planning*, “Introduction”.

力」，而非僅是一種根據從西方引進「都市計畫」原理，制訂的科學理性且中立無私的都市計畫，來分析南京首都計畫的制訂緣由、過程和計畫內容；並探討它對隨後中國都市計畫制度的建立，乃至於對都市計畫專業論述和建築發展的影響。在此觀點下，擬具的研究架構如圖 1-1；並將其中包含的研究提綱說明如下：

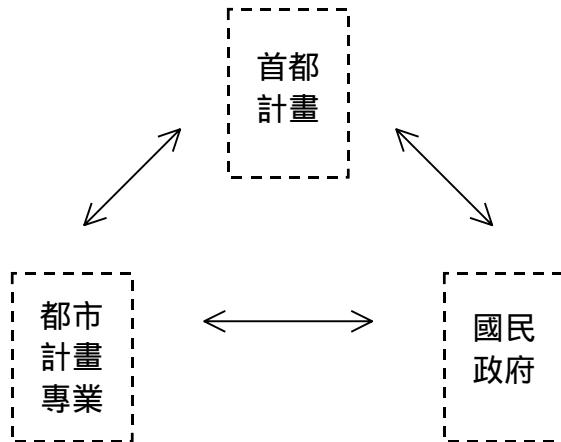


圖 0-1 研究架構

- (一) 計畫過程的歷史分析。主要考察下列問題：國民政府和都市計畫專業是透過什麼樣的途徑，將首都計畫制訂出來？有哪些人員具體參與其間？他們各自扮演了什麼樣的角色？當時有哪些歷史社會條件，支持他們將首都計畫制訂出來？
- (二) 計畫內容的文本分析。主要探討：首都計畫的內容為何？在這些內容中，又建構了哪些規劃論述？基於前述的分析觀點，本文將試從兩方面來分析這些規劃論述的作用。一方面，將從使用和象徵這二個向度，來分析這些規劃論述如何鞏固了國民政府的統治？也想分析透過這些規劃論述的建構，有哪些相關制度被規劃或建立起來，從而擴展了國民政府統治的範圍與深度？另一方面，也想分析透過這些制度的規劃或建立，都市計畫專業獲得了哪些權力與利益？同時，首都計畫的制訂，又如何令近代中國城市規劃和建築專業論述發生了轉變？
- (三) 計畫內容的變遷分析。主要探討：在 1928-1937 年間，南京首都計畫的內容發生了什麼樣的變化？計畫改變的論述依據為何？國民政府內部的權力關係轉

變，是否導致了計畫內容的變遷？如果是，兩者之間的關係為何？有哪些因素導致國民政府內部權力關係發生改變，並影響了首都計畫的內容？專業者在此變遷過程中，又扮演了什麼樣的角色？

歷史斷限說明

最後說明本文採用的歷史斷限。本文討論南京首都計畫以 1928 年為始，1937 年為終，主要與前述的分析觀點有關。由於本文著重在分析首都計畫的規劃論述與隱含的「知識/權力」關係，就如傅柯所提示的，將牽涉到「文本」與「脈絡」間的互動關係考察⁵²，因此文本的製程為本文切分時間斷限的首要考量。從文獻上來看，首都計畫最早的文本——《首都計畫》的規劃過程，正式開始於 1928 年 12 月；而 1937 年因抗戰軍興，11 月國民政府宣布首都遷離南京，首都計畫文本的寫作也因此終止。其次，從脈絡因素來說，首都計畫主要對應的是國民政府「建國」，1928 年國民政府北伐完成全面統領中國，使得其建國歷史進入新的階段，即有了新的歷史社會脈絡條件；同樣地，1937 年宣布全面抗日並遷都，也意味著與首都計畫交互的脈絡條件發生了根本變化。這些都是筆者在制訂本文歷史斷限時主要考量的因素。至於 1948 年抗戰勝利，國民政府首都遷回南京後，雖有意再次進行首都計畫，但從目前公開的文獻來看，除了曾提出中央政治區規劃草案外，其它方面並無具體成果⁵³；且已處於全新的歷史脈絡條件之中。因此本文暫時將這部份排除，日後若有新發現再重新討論。

寫作架構安排

在寫作架構安排方面，本文除「緒論」外，其餘共分為五章。第一章「首都計畫的歷史脈絡」中，主要分為兩部分，來討論在首都計畫之前，已有哪些相關條件的發生，從而支持了首都計畫規劃論述的建構。前半部（第一節和第二節）主要分析首都計畫之前，近代中國轉向接受西方城市規劃的過程、內容與論述，並評估在這場轉變中，中國城市規劃專業化的程度；尤其第二節旨在分析出中國接受西方城市規劃、並轉變到「都市計畫化」歷史過程中，牽涉到的中國自身因素。後半部（第三節和第四節）主要以孫中山和孫科為代表對象，分析在首都計畫之前，國民政府如何在建國交

⁵² Michel Foucault, *The Archeology of Knowledge*, 尤其是書中第二部份。

⁵³ 參見本文第五章第一節。

雜意識型態和利益的需要下，開始接受西方城市規劃的情形，以及其認知如何具體呈現在孫科 1927 年所進行的廣州城市規劃中。第二章「首都計畫前的南京」，則主要討論南京在首都計畫之前的城市空間結構，以及其經濟社會條件，好作為接下來分析首都計畫內容時的基礎。

第三章和第四章，以前二章的分析為背景，將首都計畫的歷史過程和計畫內容，以 1930 年為界分為前後兩階段來討論。第三章「《首都計畫》的制訂」，主要以《首都計畫》一書為對象，探討國民政府 1928-29 年間首都計畫的制訂過程。行文重點除了分析國民政府是在怎樣的情況下，透過哪種途徑引進「都市計畫」，並如何根據其理論與方法來制訂《首都計畫》外，也從使用和象徵兩個向度，分別討論計畫中包含了哪些內容和論述，可以用來鞏固國民政府的統治。也討論《首都計畫》中建構了哪些都市計畫相關制度，可以擴大國民政府的統治範圍與深度，並支持了都市計畫專業的建構。第四章「首都計畫修訂」，則探討 1930-37 年間，首都計畫所經歷的變遷過程；以及，是怎樣的國民政府內部權力關係中，首都計畫進行了內容的修訂，最後並導致被執行地很少？並透過與《首都計畫》之間規劃論述異同的比較，來檢討計畫變遷的根本原因，以及專業者在此過程中扮演的邊緣角色。第五章「結論」除總結之前的討論外，也分析在此「知識/權力」關係的延續下，首都計畫對隨後中國都市計畫和建築發展的影響；最後並討論對本文研究不足，和可以續行研討的部分。

第一章 首都計畫的歷史脈絡

第一節 租界中西方城市規劃的移植

西方城市規劃
移植進中國始
於租界

1840 年鴉片戰爭發生後，隨著中國被捲入西方強權國家為主的世界經濟體系，某些西方城市規劃思潮，開始流傳進中國。而在當時中國社會菁英發出「救亡圖存」的思維支持下，西方的城市規劃，也逐漸取代了舊有的規劃論述，最終在 20 世紀成為中國城市規劃的主流論述。這一城市規劃思潮逐漸「西化」的過程，成為本文在探索支持首都計畫制訂的歷史背景時，首先被注意到的對象。對於這些脈絡的探討，似乎須由租界討論起，因為鴉片戰後西方城市規劃在中國流傳，主要起於這些地區。

列強在租界移植的西方城市規劃主要有棋盤街與放射狀兩種

1843 年英人在上海建立了第一個租界。從此時起到 1902 年最後一個租界開闢為止，列強共在中國 10 個城市建立了 24 個租界；其中還不包括租借地等類似租界的特殊地區¹（圖 1-1）。綜觀發生在這些租界中的西方城市規劃移植過程，大抵可以 1890 年分為前後兩個階段。1890 年之前，在中國建立租界的列強，以英法美三國為主，租界的地域分佈在上海、廣州、天津、漢口等城市的外圍²；而這三強權在這些租界中規劃出的空間形式，基本上以「棋盤街」為主，規劃內容上也尚未具備「都市計畫」的特徵。1890 年之後，隨著帝國主義對中國侵略的達到歷史高峰，在中國建立租界的列強，除了之前的英法美之外，又增加了德俄日義奧等國，租界地區和面積也增加了許多³。同時，中國北方德俄日等

¹ 費成康，《中國租界史》（上海：上海社會科學院出版社，1998[1991]）。

² 1843 年英國在上海建立英租界後，法美兩國隨後也在上海建立各自的租界。而 1860 年前後，因為第二次鴉片戰爭戰敗等因素，清廷又允許這三國在廣州、天津、漢口等地增立租界；英國租界地區甚至更廣包鎮江、九江、廈門等地。上述這些租界建立的過程，參見同前，頁 10-34。

³ 1890 年後造成租界數量和面積大增的直接因素，是 1895 年甲午戰爭和 1900 年八國聯軍。清廷甲午戰敗的結果，使得日德俄三國得以在漢口、天津、蘇州、杭州等地建立租界；而八國聯軍

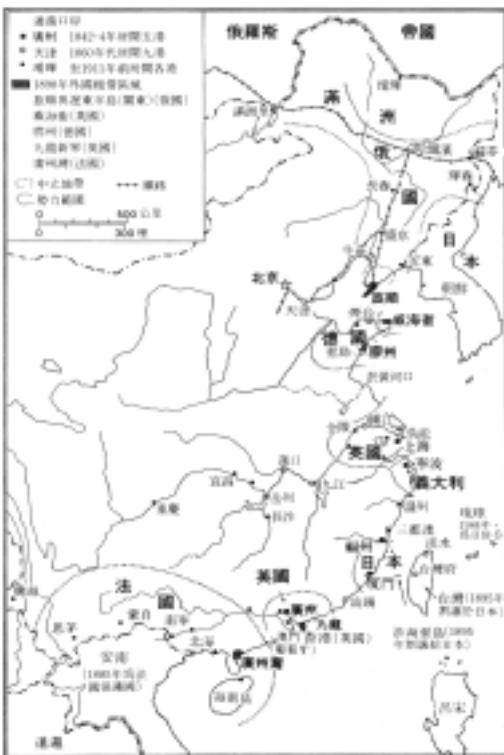


圖 1-1 1890 年代列強在華勢力

資料來源：費正清、劉廣京編，張玉法主譯，《劍橋中國史第 11 冊：晚清篇(下)》(台北：南天書局 1987[1980])：122。

三國租借地中新闢的城市，如青島、哈爾濱、大連等，也引進了與「棋盤街」不同的規劃模式。這些新闢城市不但因為強調紀念性，而採用「放射狀」都市模式規劃；而且其規劃內容也包括土地使用分區計畫等。「都市計畫」某些特徵因此開始在中國出現。

接下來本文就以上海和大連為例，除了歷時地分析在這兩個階段中國租界引進的西方城市規劃外，同時也討論西方城市規劃思潮在相應時間裡的變遷。

1.1.1 棋盤街模式、基礎設施改良與城市規劃的制度化

殖民主義下的
上海租界城市
規劃

西方強權來到中國建立租界之前，已在全球各地建立了許多「殖民城市」(colonial cities)，作為其對殖民地進行政治控制、經濟剝削、和社會統御的中樞；同時，藉著這些城市之間與殖民母國的「核心城市」(core cities)之間，構成的

侵華成功的結果，使得在中國擁有租界的列強國家，增加了比義奧等 7 國，各地的租界面積也增加許多。此外，德俄英法等四國，亦在膠州灣、旅大、威海衛、九龍半島、廣州灣等五地建立「租借地」。上述這些租界和租借地建立的過程，參見同前。

連續生產和消費關係，一種所謂的「世界經濟體系」⁴，也因此被建立起來。上海租界的建立，正是這項以殖民城市為中心的世界經濟體系拓展運動下的成果之一；從此上海租界，就如其它殖民城市一般，扮演著強權將中國視為其原料輸出和產品消費市場的樞紐角色。

同時，各種有關殖民治理的技術，包括某些城市規劃論述，也因這個世界經濟體系建構的需要，被發明建構出來，並在這些城市間相互流傳發展⁵。19世紀之前，為配合世界經濟體系在全球的逐步建構，某些特定的城市規劃已在西方產生；並在其殖民地中，已具體實踐超過200年的時光。而18世紀末工業革命的發生，不但使得世界經濟體系經歷了大規模的重整，新科技的發明和政治經濟社會體系的急遽變動，也使得西方在19世紀之後，發展出新的城市規劃理論與技術⁶。因此，上海租界不但是近代中國最早移植西方城市規劃的地區；同時，它也反映了西方城市規劃論述在19世紀前後的某些變遷。

一、棋盤街城市規劃模式

棋盤街規劃模式的歷史起源

上海租界規劃時所採用的「棋盤街」模式，即為這些廣泛流傳的城市規劃論述中的一種。根據學者的研究，17世紀中葉以降的二個世紀時光裡，英國在其殖民地所慣常運用的城市規劃，即為英國哲人薛特伯理公爵(Lord Shaftesbury)所倡議的「宏雅模式」(Grand Modell)。所謂「宏雅模式」，為一種承襲自文藝復興時代的棋盤街城市規劃，其在空間形式上的主要特徵包括：

⁴ 世界經濟體系指的是一種全球性的經濟分工，在資本主義的驅動下，藉著各種形式的殖民拓展，全球被區分為核心和邊緣兩種地區。核心地區的主要職責是工業生產、資本和技術輸出；邊緣地區則是扮演原料供應、初級加工和核心地區工業生產品的消費市場。為了要建構和維繫這一以核心地區利益為主的經濟體系，殖民拓展即對其的牢牢控制是必須的手段之一，因為如此才能確保原料供應和消費市場穩定，也因此產生了種種越趨精細的殖民治理技術。年鑑史家布勞岱(F. Braudel)認為，世界經濟體系的建構，其影響不只是經濟層面而已，也是造成16世紀以來人類政治社會文化科技等，歷史大變動的最主要因素，也構成了人們日常生活方式的結構 參閱該氏, *The Structure of Everyday Life* (London: Fontana, 1985)。

⁵ 有關殖民城市規劃與世界經濟體系之間相互建構的關係討論，可參閱 Anthony D. King, *Urbanism, Colonialism, and the World-Economy: Cultural, and Spatial Foundations of the World Urban System* (London: Routledge, 1990)。因此從認識上來說，一般所謂的西方近代城市規劃，不僅其施行範圍並未僅侷限於歐美，而是全球性的；同時這些規劃思潮的起源、發展和變遷，除了與掌握規劃論述的列強本身歷史社會脈絡相關外，也經常與殖民的剝削性質，和其在殖民時遭遇的情狀有關。

⁶ Robert Home, *Of Planting and Planning: The Making of British Colonial Cities* (London: E & FN Spon, 1997)。

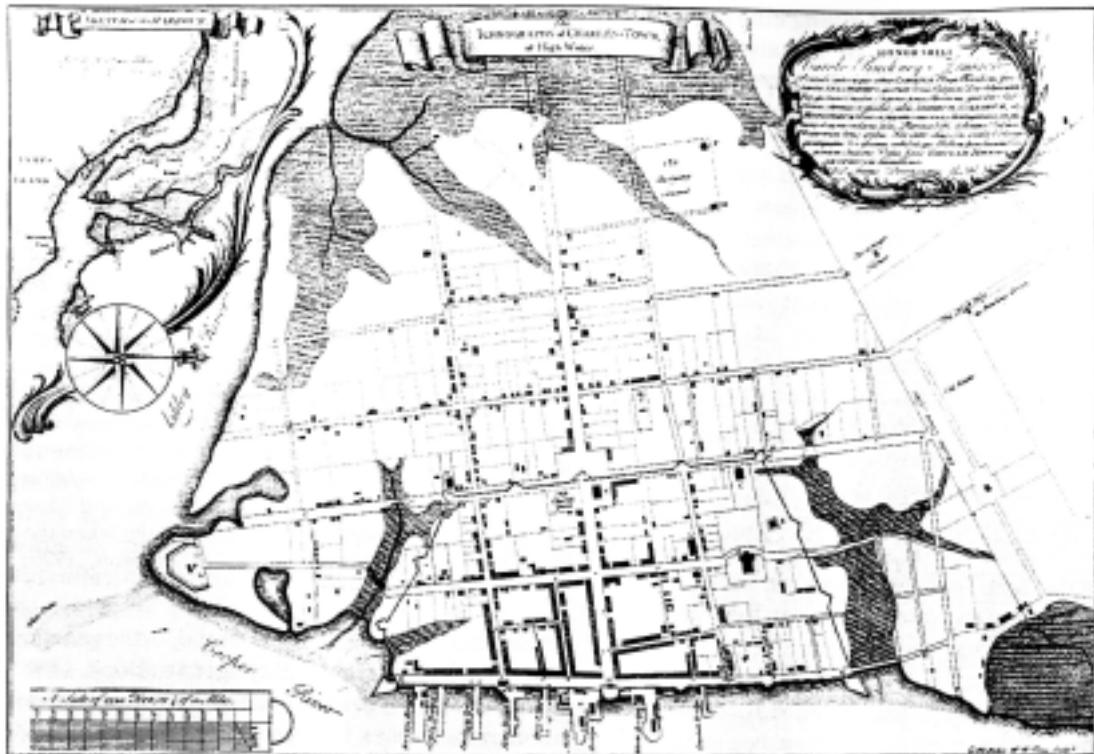


圖 1-2 1793 年時的查勒司登(Charleston)；碼頭區在圖下方
資料來源：Robert Home, *Of Planting and Planning*, p.20.

- (一) 寬闊的街道構成對稱的棋盤狀；
- (二) 城市中有數個公共廣場；
- (三) 街廓內土地被均分為尺寸相同的長方形建築區塊，且一般都較英國本地城市的建築區塊來得寬大；
- (四) 城鎮邊緣以公用土地或綠帶圍繞，以便區分城市與鄉野。⁷

1680 年始建於北美的察勒司登(Charleston)，可說是其中的典型代表⁸（圖 1-2）。宏恩指出，這種棋盤街規劃模式的歷史起源，與英國社會特殊歷史社會經驗下的烏托邦主義有關⁹。中世紀以來，英國社會已普遍認為，城鎮不但是地區貿易和軍事樞紐，也是文明生活的代表；而 17 世紀之後，英國也開始發生移民城市的建立運動。在新教理想和民主思潮的鼓舞下，某些人士將移民城市，視為避開英國本地的政治社會罪惡羈縛，重建人類理想社會的處所。同時，為了

⁷ 同前, p. 9。

⁸ 察勒司登的城市規劃，為一沿河佈局的棋盤狀街道系統，除靠河的東側因作為碼頭區，且有河流阻絕外敵而不設城牆外，其餘三側均有城牆圍繞。由於城市規模不大，且著重其貿易功能，城市重心在臨河側設置的寬闊沿河大街；並有一與之垂直之大街，連通至西側城門邊的市集廣場。參閱同前, pp. 18-21。

⁹ 同前, p. 9。

彰顯其理想，在這些以「宏雅模式」規劃、主要供白人移民的新城鎮中，強調在城市建立前必須先有規劃，以避免舊社會中的城市混亂。棋盤式規劃模式，則被論述者認為可引導城鎮的有序成長；其中配置的寬大街道、和人人平等的土地分配規劃等，都是為了超脫舊社會惡習，而被發明和建構起來的。同時，規整的幾何城市空間形式，也被他們視為是一種向周圍野蠻土著傳播文明福音的象徵。

棋盤街模式在殖民地運用時產生的質變

然而另一方面，宏恩也指出，當英國從 17 世紀末年之後，藉著船堅砲利在印度及遠東等地區逐步推展其殖民事業，建構其以倫敦為核心的世界經濟體系時，這種「棋盤街」城市規劃模式雖被一再運用，但其背後的目的卻轉為殖民掠奪。留存的僅有以棋盤街空間形式，來引導都市成長而已；原所包含在地的 獨立自主理想精神，已經蕩然無存。他說：

熱帶地區的港口城鎮，並非想要作為白人的永久居住地；而是為了打開廣大的市場，讓印度和遠東的人們接受歐洲貿易而建的。在這些這些熱帶殖民地中已無『宏雅模式』，只剩貿易和利潤。這些港口城鎮並非如 Savannah 或 Adelaide 那樣被規劃出來，也沒有像 John Locke 或 Granville Sharp 那樣的社會理論家，指導這些城鎮的實質形式構成。更重要地，那些遵循¹⁰『宏雅模式』的殖民者，從來都沒有想要再搬回英國，而是想要藉著海外移民創造他們的新生命。相反地，來到熱帶地區的英國商人，一般都只想要盡快地攫取財富後回家，在他們的健康和生命耗盡之前。¹⁰

殖民主義下棋盤街規劃模式在上海租界的運用

1843 年英國在規劃上海租界時，所採用的棋盤街模式，背後承繼的似乎的正是這種以殖民掠奪為目的之規劃思維，以便引導租界根據其所需要的模式成長和都市化，建構新的生產消費關係。根據當時中英協定，英租界最初大抵為洋涇濱（今延安東路）以北、李家莊（今北京東路）以南、和黃浦江岸以西之間地區¹¹。在這塊面積約 0.55 平方公里的區域內，其城市規劃就如察勒司登一般，主要沿黃浦江岸，佈設出一約由 10 條道路、水平垂直相交而成的棋盤狀市區

¹⁰ 同前, p. 62。

¹¹ 西界則不明朗，大約至今河南中路為止。有關上海租界的建立和擴張過程，參閱鄭祖安，《百年上海城》（上海：學林出版社，1999）。

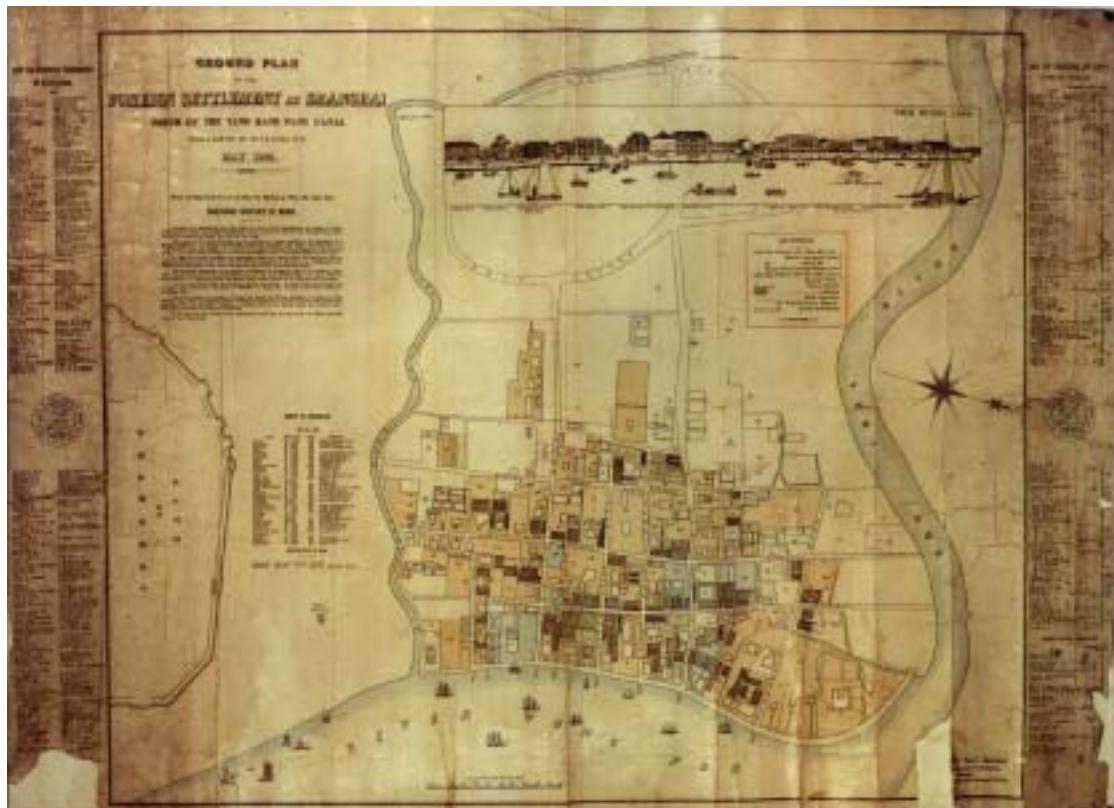


圖 1-3 上海英租界剛開闢時之市區地圖，1855 年；可與前圖作一對照。

資料來源：張偉等編，《老上海地圖》（上海：上海畫報出版社，2001）：37。

空間（圖 1-3）¹²。最初城市成長的重心亦在臨江大道（稱 Bund），與商品貿易直接相關的主要機構，都設置在這條街道上；沿路東側則築成伸入江中的幾座碼頭，以便商品貨物的出入。同時，這些棋盤狀街道的路幅亦相對寬闊，比如規劃臨江大道和主要幹道寬度約 7.5 米，一般道路約 6 米。為使較多的土地能享臨街的商業利益，這些道路之間並無大街小巷的層級區分，兩側土地也沒有商業和居住之分；而且街道間距離不大，街廓寬度一般在 100 米以下，有些短至 40-50 米¹³。

¹² 英租界剛建立時，並無專設的機構來負責城市規劃，似乎也沒有規劃圖面，僅在中英協定作為租界基本法的《土地章程》中，以文字列出幾條必須興建的馬路的大約位置和路寬，其暫居心態可見一斑。關於 1845 年《土地章程》中的城市規劃，可參閱賴德霖，中國近代建築史研究（中國清華大學博士論文，1992）：1-4-1-5。

¹³ 根據學者估算，英租界中道路面積即佔市區總面積的 14.2%；1864 年時經過道路拓寬，道路所佔面積比例更達 23%。伍江編著，《上海百年建築史》（上海：同濟大學出版社，1997）：47。



圖 1-4 上海市區地圖，1934 年。圖中跑馬廳東側即為最早之英租界；斜線區域為法租界，其北為公共租界，其南為南市華區。

資料來源：丁文江、翁文灝、曾世英編，《中華民國新地圖》（上海：申報館，1934）。

棋盤街規劃模式的逐漸流傳

如此的城市規劃方式，使得租界和中國既有城市空間之間，有著基本的不同。1848 年以後，新建立的法美租界，和租界的幾次市區範圍擴展，也都大抵按照這種「棋盤街」進行規劃；雖然因為土地並非一次取得，和「越界築路」等因素而有些零亂（圖 1-4）。1850 年代末期以後，廣州、武漢、天津等地，新建立的租界之規劃，也採用相同模式¹⁴。同時，棋盤街城市規劃模式的影響力，也深及到某些中國本地城市中。20 世紀最初 20 年間，中國本地包括天津、濟南、北京等地的新市區規劃，也都循此模式而行。

¹⁴ 參閱楊秉德，《中國近代城市與建築》（北京：中國建築工業出版社，1993）之第二章、第四章、第五章。

二、城市基礎設施的改良

除棋盤街模式外，隨著上海租界的快速成長，19世紀以後因為工業革命發生和其所引發的世界經濟體系變革所需，而發明的種種城市基礎設施(infrastructure)營建新科技，也被陸續引進到上海租界之中；並成為租界資本主義發展的重要基礎之一。

工業革命下的機器生產，對於殖民城市規劃造成巨大影響，大抵有下列幾方面¹⁵。首先，新式交通工具的發明和不斷改良，造成港口、橋樑、街道等的系統、規模和設備都必須改變；同時鐵路的成為陸上運輸主角，也使火車站前空間成為最具商業發展潛力之處，城市規劃因此必須隨之改變。其次，人口高度集中後產生的交通、安全、衛生問題，和為了在日趨激烈的全球競爭中取得優勢，除了交通設施的投資外，自來水、煤氣、電力、通訊等系統的建造也必須隨街道興築進行。再者，19世紀末亞洲殖民地幾次的瘟疫大流行，由於殖民者認為是被殖民者不衛生的居住環境所致，一種史彌生(M. W. Swanson)所稱的「衛生症候群」心態於是普遍產生¹⁶。為了避免西人資本因瘟疫流行而移走，同時也讓殖民地的勞動力市場不致崩潰，殖民政府開始藉著開闢道路，來大規模的清除貧民窟，並希望藉著寬大道能引進更多日光和空氣，及在道路中鋪築污水下水道等來消弭瘟疫。也訂立建築取締規則，以警察權強制民居建築必須以防鼠、防火、安全等構造來興造；各種富有地方傳統色彩的建造方式和技術，遂被歧視為落後不衛生，甚至最後遭到滅絕的命運。最後，由於與這些基礎設施有關的營建新技術，都掌握在土地測量師、工程師、建築師和醫師等專業者手裡，不但城市規劃論述逐漸由他們所掌控，他們的大量加入城市規劃工作，也使城市規劃體制發生了根本的變化¹⁷。

上海租界在剛開始建立之時，由於西人認知建立租界的目的僅為通商貿易的根據地，對租界基礎設施的投資並不積極。但受到太平天國之亂，華人避難移居的影響，1853年租界人口從800人暴增到2萬人，開啟了上海租界房地產發展的契機。由於根據中英協定，租界土地全由西人所壟斷，房地產高漲後的暴利，自然大多歸西人所得。為了增強

¹⁵ 關於此部分較完整的討論，參見 Robert Home, *Of Planting and Planning*, pp. 62-83。

¹⁶ M. W. Swanson, "The sanitation syndrome: Bubonic plague and urban native policy in the Cape Colony", *Journal of African History* 13.3 (1977): 387-410.

¹⁷ 同註 15, pp. 36-58.



圖 1-5 外白渡橋改建為鐵橋時的施工情形，1906-07 年。

資料來源：上海市歷史博物館、上海人民出版社編，《上海百年掠影》（上海：上海人民出版社，1992）：51。

租界的投資吸引力，並造成經濟成長循環，提升和擴大資本累積的速率、規模與範圍，租界西人於 1860 年代起，開始將因華人增多而快速增加的稅收，大舉地投資在租界基礎設施的改良上¹⁸。其中重點之一為街道改造，其內容從寬度拓寬、改善路面、和加設排水溝¹⁹；並逐漸擴及包括埋設自來水、電力、煤氣、污水下水道等設施系統。

除了臨江大道在之前就已拓寬到 18 米外，一般街道也在此時拓寬到約 10-15 米，有些主幹道甚至寬達 18-21 米；兩旁並加設人行道與煤氣路燈系統。從 1862 年起，新築的道路兩側一律加設排水溝，由此形成了全市的排水系統；道路路面也由原來的泥土摻和砂石夯實作法，改為以碎磚或煤渣鋪築；1890 年之後開始引進混凝土或柏油路面。攸關租界內交通的蘇州河上的幾座橋樑也被幾次更新，其中外白渡河鐵橋更成為租界進步的標誌之一（圖 1-5）。1916 年起則開始於道路下埋設污水下水道，並設有三座污水處理廠。至

¹⁸ 上海公共租界的土地稅收，從 1869 年時的 13,172 兩，增加到 1900 年時的 221,155 兩，30 年間成長超過 15 倍，成長的主要因為華人大量移入造成的土地飆漲。而華人願意移入的主要原因，除因中國內地變亂頻傳外，也與租界較舒適便利，同時經濟成長快速有關；而這些條件的構成又與稅收增加後進行的城市基礎設施改善有關。因此基礎設施投資，為租界經濟成長循環攀高的原因之一，也造成房地產投機熱潮數十年不斷，而其利益大多歸掌握土地和市場機制的西人所有。參閱賴德霖，〈中國近代建築史研究〉：1-1-1-46。

¹⁹ 在這些「改良」工作不斷被進行中，似乎可以明顯感覺到，有關對街道角色認知的改變。以往街道較多作為人們社會交往空間，已逐漸被強調其作為交通要道所取代；在此街道角色轉換過程中，中國社會微妙地以「馬路」這個名詞的發明和運用，來稱呼這種新式街道。

於公用設施方面，主要有 1881 年開始建立自來水系統與電話系統，1882 年開始的電力系統建造，和在 1866 年即已開始建立、但範圍較小的煤氣系統。在市內公共運輸方面，有軌電車通車於 1908 年，1914 年起又有無軌電車的加入，1924 年起則開始有公共汽車²⁰。

三、城市規劃的制度化

殖民城市規劃
的制度化與工
務處的建制

上海租界城市
規劃制度化的
規模與範圍

英國 1855 年在其印度殖民地中，首先創設的「工務處」系統，為殖民城市規劃在 19 世紀進行制度化的重要表徵之一。工務處設置的主要目的，是希望藉由技術專家掌握的科學知識，建構一套對殖民城市更有效的空間規劃管理體系，以便增進資本累積的效率，和政治控制與社會統御的深度²¹。為了達成殖民國家這項治理使命的交付，同時，理性也是其本身經過專業訓練下的信仰，規劃者遂以其專門知識為基礎，逐漸發展出一些「科學的」城市規劃論述；最後並促使「都市計畫」這種特定的城市規劃理論與方法，在 19 世紀末之後逐漸被建構起來²²。

為了應付快速成長局面，上海租界大約在 1860 年前後，逐步完成了統治機構體系的建構²³。在這個體系中，以 1853 年建制的「工部局」為其行政機構；隨後其下也設置了「工務處」，作為城市規劃、營造和管理的一元化機構，下的部門分工和職能詳如表 1-1。

²⁰ 有關此時基礎設施營造引進的新技術、營造的過程與規模、和對於租界成長的促進，較完整的討論，可參閱村松伸，《上海 都市和建築，1842-1949》（東京：株式會社 RARCO 出版局，1991）

²¹ Peter Scriven 的研究指出，1850 年代初期印度的反抗殖民統治暴亂，為工務處被建制出來的主要原因之一。而透過工務處的理性化和標準化殖民城市空間營建，殖民者將可整體地掌控都市空間的形構過程，讓其政治經濟社會文化的統治層面更深更廣。關於印度殖民政府「工務處」建制的過程和原由，參閱 “Rationalization, Standardization, and Control in Design: A Cognitive Historical Study of Architectural Design and Planning in the Public Works Department of British India, 1855-1901”，Ph.D. dissertation, Technische Universiteit Delft (1994)。

²² Robert Home, *Of Planting and Planning*。他也指出，都市計畫（在英國稱為 town planning）這個詞語及其特定意涵，最早由英國建築師 John Sulman 在 1890 年提出；而此意識升起，與他規劃澳洲殖民城市時經驗有關。在此之前城市規劃並無專屬名詞，僅被稱為 “laying out a town”；由此可見都市計畫早期發展過程中，與殖民主義間有密切關係。

²³ 上海租界在剛開始時，並無專設的市政機構，僅在租地西人中選出三人組成「道路碼頭委員會」，負責徵收稅捐，並將之運用在道路碼頭的興建上。1850 年代太平天國起事造成的時局動盪，使得租界中華人人口暴增；為了應付華人大增後的政治經濟情勢，租界西人 1853 年建制了「工部局」作為行政機關，加上之前 1845 年成立的「納稅人大會」作為立法機關，和 1864 年成立的會審公廨為司法機關，上海租界類似西方三權分立的統治機器於是完備。關於這些機構分別成立的原由，和其對租界發展造成的影響，參見鄭祖安，《百年上海城》：113-125。

表 1-1 上海公共租界工部局工務處各部及職掌功能

各部門名稱	職掌及功能
行政部(Executive Branch)	該部之行政與各部間之往來接洽
土地查堪部 (Land Surveyor's Branch)	擬計劃、查堪、接洽購得土地以擴展馬路及其他項應用、及徵收地稅
營造部 (Structural and Architectural Branch)	關於一切工部局橋樑架設、灘岸等之設計及其修理
建築查堪部 (Building Surveyor's Branch)	查核租界內新建築之計劃及改造房屋或加增之計劃，發給許可證、檢查不安全之建築
溝渠部 (Sewerage Branch)	管理溝渠污水之處置，由一總衛生化學家監督指揮之
道路工程師部 (Highway Engineer's Branch)	修理、維持及清潔現有之道路，及衙路，及建設新路，又廢物之處置亦由該部辦理
工場部 (The Workshop Branch)	維持及修理一切工部局之車輛及機器，及管理起重機及汽鍋
公園及空地部 (Parks and Open Space Branch)	管理一切工部局花園、空地及路權
會計(Account)	管理一切處中會計事務

資料來源：賴德霖，中國近代建築史研究：1-6-1-7

從這個表中，我們大抵瞭解，工務處下設的九個部門中，除行政、會計兩部外，其它部門均由具備專門知識的技術專家組成。而從其組織分工情形來看，起碼在理想上，租界的空間秩序形成過程，最早由土地查堪部所發動，它不但進行市區測量及基礎設施用地取得，並負責制訂統籌性之市區規劃。然後此城市規劃結果，交由道路工程師部、溝渠部、公園部、和營造部等就其專門負責的基礎設施部分，分別設計並施造；營造完成後，也由這些部門負責日常管理維護工作。至於非屬公共之私人空間部分，也專門建制建築查堪部，根據制訂的建築法規進行管理。因此城市空間從最初的規劃，到道路、橋樑、溝渠等基礎設施的營造，和城市空間的日常維護管理，將因這個機構的建制，得到整合性的掌控。

城市規劃的專業化

伴隨著上述城市規劃相關體制的建立，城市規劃也必然產生「專業化」；因為工務處本身即為一個技術專家的組織體。而從 1-1 表中也可以看出，有關城市規劃、營造和管理的日常決策和執行，將由機構中任職的工程師、建築師和醫師等專業者分工負責²⁴。而工部局建制工務處，和聘請這些專家加入工務處工作的原因，是由於他們發明和建構的某些城市規劃論述，可以協助殖民政府解決某些「問題」，如城市基礎設施不良、建築混亂或瘟疫流行等；並可拓展工部

²⁴ 雖然工務處人員數量目前難以得知，但村松伸根據當日資料指出，在 1939 年時，整個工部局的職工數量達 7000 人之多；如此推算任職於工務處的技術專家人數應也不少。參見，《上海都市和建築，1842-1949》：75。

局統治的深度和廣度。比如透過建築管理，工部局將可干預屬民的日常營建行為²⁵。同時，這些專業者也獲取了相關的經濟社會利益。不過，與英美情形最大不同之處在於，上海租界的城市規劃專業化，主要是由殖民政府主動建制而成，而非專業者聯絡同業長時間運動產生的。

上海租界城市規劃專業化的另一表徵，為相關專業團體的組織。在租界中工作的外籍工程師和建築師，1901 年時便成立了「上海工程師與建築學會」(the Shanghai Society of Engineers and Architects)²⁶。這個專業學會對於工部局相關城市規劃決策的做出，似乎具有相當影響力。比如，工部局 1916 年時，曾將修訂中的建築規則草案送請學會討論，隨後才正式公布施行²⁷。

以這三種規劃論述為基礎，加上其它因素的支持，上海租界從無到有，到了 1930 年時已成長為超過百萬人口的大城市；而其所帶動的經濟高速成長，更使得整個上海從 1850 年代的 50 萬人，成長為擁有 300 萬人的大都會。當時上海不但是中國及遠東第一大城，也扮演全中國經濟中心的角色，列強發展上海租界作為其世界經濟體系下，剝削中國經濟生產樞紐的企圖，可說是完全達成了。同時，租界高樓林立的壯麗都市景象，和較為舒適便利的居住環境，也成為中國社會欽羨的焦點，吸引越來越多的華人移入²⁸。

除了這些因為追求實質利益而發生的華人大舉移居租界行動外，租界都市地景和中國本地城市之間的強烈差異，也讓某些知識份子在意識上開始轉向接受西方城市規劃論述。比如從 1870 年代起，上海華區就開始有人呼籲仿效租

²⁵ 上海工部局於 1900 年和 1903 年分別頒佈《中式建築規則》和《西式建築規則》，以種族有別的方式開始實施建築管理。有關上海建築管理制度建立的緣由和過程，可參閱賴德霖，中國近代建築史研究：1-23-1-31。

²⁶ 上海工程師與建築學會剛成立時，有會員 52 人全為外籍人士；其中建築師 9 人，餘為工程師。隨後學會即因建築師方面想要成立自己的專業團體，而改名為「上海工程學會」(the Engineering Society of Shanghai)；1912 年時再改名為「中國工程學會」(the Engineering Society of China)。而建築師專業團體方面，最後則未能組織起來。參見 Jeffrey Cody, "Henry K. Murphy, an American Architect in China, 1914-1935", Ph.D. dissertation, Cornell University (1989), pp. 79-80。

²⁷ 賴德霖，中國近代建築史研究：1-30。

²⁸ 比如當日海關報告曾說：「中國人有湧入上海租界的趨向。這裡房租之貴和捐稅之重超過中國的多數城市，但是由於人身和財產更為安全，生活較為舒適，有許多的娛樂設施，又處於交通運輸的中心位置，許多退休和待職官員現在在這裡住家，還有許多富商也在這裡」。其它一些文獻也記載：「仕商巨富固無[上海縣城]城內居住者也，即自租界覓食之小本經紀亦都不吝租金，以寄居於租界之中」。上述兩段文字都引自同前，頁 1-11。

界的城市建設來改造華界²⁹。20世紀初，李維清亦曾在《上海鄉土志》中發出，「租界馬路四通，[上海縣城]城內道途狹隘。租界異常清潔，車不揚塵，居之者幾以為樂土；城內雖有清道局，然河之水穢氣觸鼻，僻靜之區坑廁接踵，較之租界幾有天壤之異」的喟嘆³⁰。而上海租界長期為清末革命勢力的活動基地；在某些革命黨人眼中，上海租界的城市規劃與營建，應成為中國建設發展的典範。比如，孫中山1912年在一篇演說中便提到，要求中國交通便利，必須從興造馬路開始做起；而興造馬路應以上海租界為典範來學習³¹。上海租界的都市地景，雖然迥異於中國既有城市，但顯然已被某些人視為「現代」、「進步」的象徵，也直接促成一種模仿西方城市規劃的心態，甚至連主張堅拒帝國主義侵略的革命黨人都無法避免。

大連城市規劃 的歷史背景與 過程

1.1.2 放射狀模式和土地分區使用

1890年代末期，主要在俄德日三國於中國北方建立的一些租借地中，某些不同於上海租界的城市規劃思潮，被引進到中國；其中主要包括「放射狀空間形式」和「土地使用分區」(land-use zoning)兩種論述。大連可能是其中較具代表性的案例³²。大連灣地區於1898年成為俄國租界地後，1899年俄皇尼古拉二世下令在此興建一商港城市。經過評估後，最後選址在原只有幾個中國人小聚落之青泥窪地區；劃定之市區面積最初即廣達33平方公里。城市規劃由俄籍技師薩哈羅夫(Vladimir Saharoff)負責，隨後他成為大連第一任市長。似乎由於薩哈羅夫的專長在於築港，因此他聘請兩位德籍建築師布卡利夫斯基和猶恆帝魯來協助³³。但此都市計畫執行未久，大連即因1904年的日俄戰爭發生而落入日人之手。在幾經辯論後，日人之關東都督府1907年決定小幅修改後，繼續執行俄人制訂之城市藍圖。1919年日本殖民政府為肆應人口增加趨勢，制訂了市區擴大計劃，範圍包括小

²⁹ 伍江編著，《上海百年建築史》：53。

³⁰ 引自同前。

³¹ 他說：「比方上海的大馬路、靜安寺路、徐家匯，那些路都是很廣闊很平正的，不妨就把這些道路，當作模範，趕快想出造路的法子」引自 修築馬路是便利交通的好方法，《國父全集》第二冊（台北：中國國民黨黨史委員會，1973）：309。

³² 關於大連和其它中國東北租借地城市的城市規劃過程和原由，本文主要參考越澤明，黃世孟譯，《滿州都市計畫史之研究》（台北：國立台灣大學土木研究所都市計畫研究室，1986）。

³³ 同前，頁49-50。

崗子和沙河口一帶。1930 年大連首次制訂「都市計畫」，其時幾與南京首都計畫相當³⁴。

一、放射狀城市規劃模式

放射狀規劃模式與殖民主義間的關係

為了彰顯俄國在中國東北發展帝國主義的旺盛企圖，薩哈羅夫採用了當時遠東首見放射狀空間形式，來進行大連的城市規劃³⁵。這種放射狀的市區規劃方式，雖然起源於 17 世紀，同時對於俄國人而言，18 世紀時就已運用在規劃聖彼得堡；但 19 世紀末之後，被普遍運用在殖民城市規劃中，似乎直接與 1850 年代法王拿破崙三世推動的「巴黎重建計畫」有關。其中最具代表性的案例，或許是英國 1911 年在印度德里進行的「新德里」計畫³⁶。在殖民地中，推動這種放射狀城市規劃的目的，似乎就如考斯托夫(Spiro Kostof)形容的，是將城市空間當成一種權力的「展示箱」(showcase)³⁷，企圖透過實質的紀念性空間營造，將殖民統治中，殖民者與被殖民者尊卑高下的關係，具體地顯現出來，好完成政治、經濟和社會領導權的專斷。

放射狀規劃模式在大連的實踐

俄德規劃師制訂的大連城市規劃（圖 1-6），直接反映了這股屬於殖民者觀點、權力展示意味濃厚的思維。其放射狀的城市規劃，以直徑寬達 213 公尺的尼古拉廣場（今中山廣場）為中心，共放射出多達 10 條的幹道。廣場周圍原計畫配置各種大型的市政建築、教堂、銀行和劇院，使其在實質和象徵兩層面，都成為統治、經濟、宗教和文化中心。除此尺度超大的主廣場外，藉著幹道的聯繫，也配置數個較小型的次要廣場，計畫興建教堂、博物館、車站、市場等，作為視覺端景和地區中心，並連成一組紀念性質極高的城市空間系統。至於這些放射狀道路，也分成大街（即幹道，25.6m）、園林道路(85.3m)、街(19.2m)、小路(12.8m)等幾種層級。大街路幅中作為車道步道使用的，只有中央的 8.5m，其餘作為綠地，顯然是為強化軸線性的視覺統御而規劃³⁸。

³⁴ 同前，頁 67-89。

³⁵ 同前，頁 51。

³⁶ 有關英國殖民政府推動新德里計畫的緣由和計畫內容，可參閱 Lawrence J. Vale, *Architecture, Power, and National Identity* (New Haven: Yale University Press, 1992), pp. 88-97。

³⁷ Spiro Kostof, *The City Shaped* (London: Thames and Hudson, 1991), p. 217。

³⁸ 越澤明，《滿州都市計畫史之研究》：51-53。

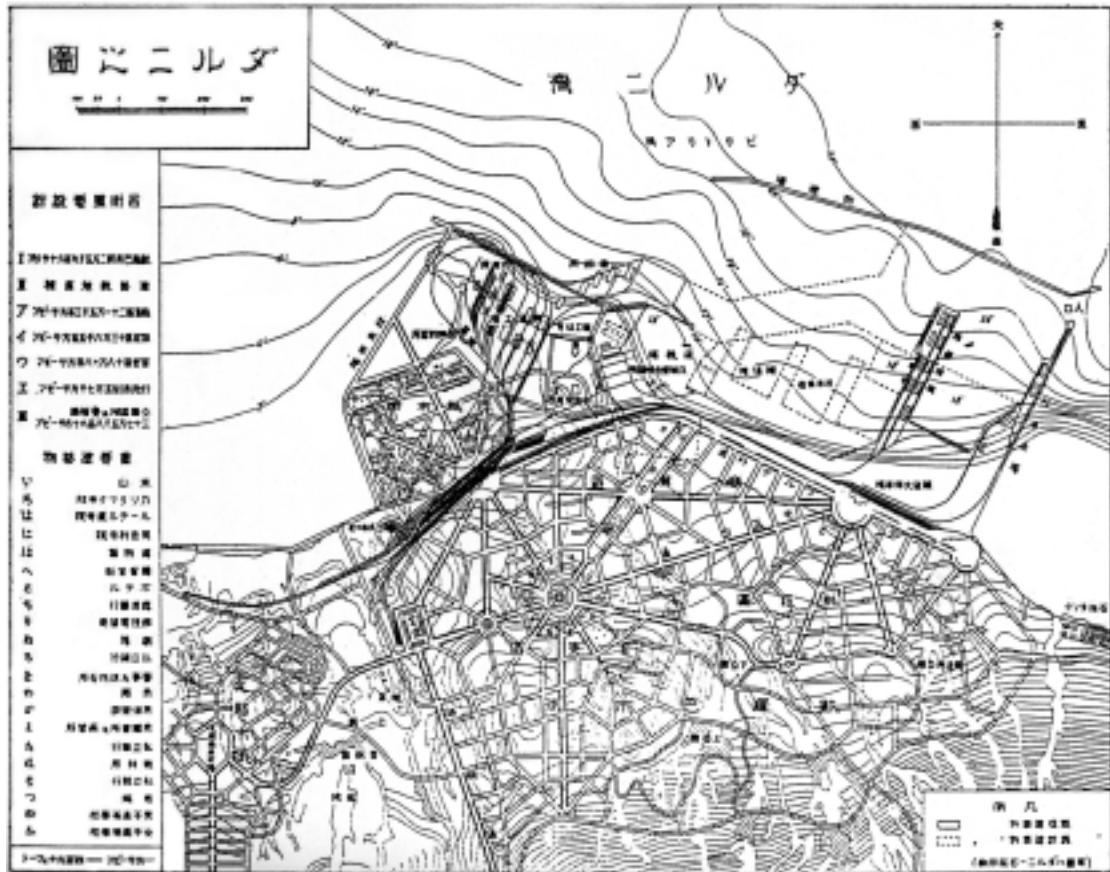


圖 1-6 大連市區圖，1899 年。圖中央為「歐羅巴市區」，最西端下方為「支那市區」。

資料來源：《滿州都市計畫史之研究》：52。

全市幹道中，以莫斯科大街(今斯大林路)最寬(33m)，它連接了東北端的港埠、車站，穿過市中心的尼古拉廣場，到西南側的較小廣場(今友好廣場)歐洲市場(今勝利廣場)，最後連至「支那市區」。園林道路則位於尼古拉廣場的東北側，除了作為連通港埠與市中心的幹道外，其西南延長線上，可眺望關東最高的大和尚山，更增大連市區之壯麗景色。計畫中亦包括兩處面積廣闊的大公園，其位置在南側東西青泥窪，此處原有兩個中國人聚落，可能是為了迫使中國居民遷移而故意劃設的³⁹。1904 年俄人結束在大連統治之前，曾動用 4-5 萬名中國人根據此城市藍圖開發，但完成的只有莫斯科大街以北的道路系統；而真正興建出建築物的區域，大多僅限於鐵道以北市區。不過位於尼古拉廣場上，作為統治中心的市政廳建築已在 1902 年優先建造完成。

³⁹ 同前，頁 53。

二、土地分區使用計畫

土地使用分區觀念的興起以及在殖民城市運用時發生的觀念轉化

「土地分區使用」的理論，最早形成於 1870 年代的德國，其背後的意識型態為科學的功能主義，將理想城市視為一種使用便利的物質組合體。其手段為藉著工業區、商業區、住宅區等分區，重新指派全市的土地用途，讓各區扮演不同的功能角色，並且彼此相互依賴而將全市整合為一完整之都市體。這種都市規劃論述的發明，最早與德國在快速工業化下，因土地不平均使用而產生的都市擁擠與混亂有關，其目的原本是消極性的都市空間管制⁴⁰。不過，當它在 20 世紀初被廣泛引用到英美等資本主義國家時，土地使用分區成為房地產擁有者，增進資本累積效率的工具；並被國家建制到其規劃體系之中⁴¹。而在列強的全球殖民地中，土地分區使用被運用的目的，除了促進資本累積外，還與種族隔離主義有關。此點可以英國在其南非殖民城市，制訂的分區計畫為例來說明。

為了應付南非多種族的特殊局面，1900 年前後殖民地城市規劃師，制訂出一套繁複的土地分區使用想規劃模式。在此模式中，殖民地人群主要被區分白人、印度人與其它有色人種、和非洲人等三種等級；同時白人中又以經濟能力，分為高、中、低等三種等級。進行城市規劃時，常將白人的市中心商業區置為核心，其外圍繞印度人市中心商業區；其外再圍繞高、中、低三種收入之白人住宅區。最外圍則為印度人和非洲人住宅區；並劃設有郊區高級住宅區，專供高中收入之白人享受田園之樂。在這些分區中，以正式之法律規範和警察取締，使之彼此涇渭分明不得雜遷⁴²。

俄據時期大連土地使用分區計畫中實踐的種族隔離主義

俄國殖民時期大連的土地使用分區計畫中，也出現類似南非的種族隔離意識型態。在前述放射狀城市藍圖中，市區被分劃為「歐羅巴市區」和「支那市區」二種，具有明顯的種族隔離色彩。歐洲市區中再依階級與功能分為商業區、市民區、別莊區、和公園苗圃等四種⁴³（圖 1-6）。歐洲市區佔據了市區總面積的絕大部分，其中商業區在莫斯科大街以

⁴⁰ Anthony Sutcliffe, ed., *The Rise of Modern Urban Planning* (London: Mansell, 1980), p. 57.

⁴¹ William R. F. Philips, “The ‘German example’ and the Professionalization of America and British city planning at the turn of the century”, *Planning Perspectives* 11(1996): 167-183；和 Christine Boyer, *Dreaming the Rational City: the Myth of American City Planning* (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1983), pp. 91-95; 153-170。

⁴² Robert Home, *Of Planting and Planning*, pp. 135-139.

⁴³ 越澤明，《滿州都市計畫史之研究》：51。

北，港埠鐵路以南地區，取其交通便利和土地平坦之利；市民區則在莫斯科大街西南地域，專供中等收入市民、低階官吏、職員等居住；別莊區在莫斯科大街東南，為高階官吏與富豪之住宅區，一般而言街廓區劃較它區為大。港埠以西、鐵路以北地域，則分派為「行政市區」，供鐵路公司和其職員居住使用。至於中國人居住之市區，位置在離市中心最遠、交通最不便利之西側，與歐洲市區間並有公園阻隔；同時可能由於被認為較不重要，也未確定其街區之規劃設計。然而弔詭的是，中國人似乎才是促成大連發展的主要力量。在 1903 年初時，大連總人口已超過 4 萬人；其中外國人口，包括人數最多的俄國人，不超過 3500 人，僅佔總人口之 1/10 不到⁴⁴。

日人領有大連後不久，承繼之前的土地分區使用計畫，但將之修改為軍事、日人居住、清國人居住三種用地，並對面臨主要道路之建築物高度做出規範。不過，為了吸引中國居民移居，促進大連的都市化，以便獲取殖民城市開發的利益，該土地使用分區中，並未嚴格限制中日居民混居；而其以建築取締規則，嚴格限制建築物不得採用木造等中國傳統建築方式⁴⁵，似乎仍顯露了其對中國居民的歧視態度。1919 年關東都督府制訂大連市區擴大計劃時，進一步以功能主義眼光，在大連實施包括商業區、住宅區、工廠區、與混合區等四種分區管制⁴⁶。同時，就如上海租界一般，為了提升日本殖民地的競爭優勢，從 1906 年起，殖民政府編列了大筆經費，投資興建包括道路、自來水、污水雨水下水道的「三大土木工程」。1914 年完工後，當時大連的下水道系統，比較起日本本地任何城市都要完善；為了慶賀殖民者的這項功績，殖民政府還在中央公園內建築了「大連三大土木工程竣工紀念碑」⁴⁷。

由於這個道路系統是遵循俄人放射狀城市規劃藍圖而建，當其完成後，一種以高度紀念性來達成威嚇被殖民者的空間形式，就在大連和其它東北城市中，具體地被建構出來。這似乎也是身為關東總督的兒玉源太郎，在幕僚一片反對聲中，仍然決定繼續俄人的城市規劃藍圖的主因⁴⁸。在出任關東總督之前，兒玉為台灣總督。其任內已根據其民政長

日據時期大連 土地使用分區 計畫中的種族 隔離主義

⁴⁴ 同前，頁 53。

⁴⁵ 同前，頁 56。

⁴⁶ 同前，頁 67。

⁴⁷ 同前，頁 59-62。

⁴⁸ 同前，頁 58。

官後藤新平提出的「生物政治學」原理，在台灣以大規模基礎設施建設和壯麗的公共建築興築，來威嚇台灣居民，以遂其高壓統治之目的⁴⁹。同時，為了制訂城市規劃和興造基礎設施，關東都督府也在其下，設置一個類似上海租界工務處的機構——「土木課」來專門負責。

小結

透過前面對上海租界和大連兩地的城市規劃過程回顧，我們大致瞭解下列幾點。首先，西方的城市規劃，主要是因為列強亟欲整納中國，成為其「世界經濟體系」的一部份，才被引進到中國的。其次，這些城市規劃論述的內容，主要包括「棋盤街」與「放射狀」城市規劃模式、「城市基礎設施改良」和「土地區分使用」等四項。再者，城市規劃也逐漸「制度化」。除了在殖民政府內建制「工務處」之類的機構來全盤掌控城市規劃和營造外，相關的法令也漸趨增多。最後，城市規劃工作也逐漸的「專業化」。工程師和建築師等「專業者」，不但因為是這些規劃論述的發明者和建構者，而成為實際負責「工務處」這類機構運作的核心人員；並且相關專業團體也開始組織。

⁴⁹ 有關兒玉在大連時，贊同以壯麗的城市建設來統御人心的討論，參見同前，頁 58。而有關兒玉和後藤新平在台灣的生物政治學統治，參見楊碧川，《後藤新平傳》(台北：一橋出版社，1995)；在此政治理論下，對台灣城市規劃的影響，參見國立台灣大學土木研究所都市計畫研究室，《日據時期台灣都市計畫範型之研究》(台北：國立台灣大學土木研究所都市計畫研究室，1987)：55-61。

第二節 中國本地西方城市規劃的引進

中國本地引進
西方城市規劃
的歷史過程可
分為三時期

1900 年之前
主要特徵為
小規模的舊
市區基礎設
施改良

中國本地接受西方城市規劃的時間，要較租界晚上數十年。整體來說，大致從 1870 年之後，中國本地才開始逐漸主動接受西方城市規劃；並可能要到 1900 年以後，才開始較明顯地呈現出來。1920 年代末期之後則似乎又步入了另一歷史新階段，因為「都市計畫」在此時開始被引進，並逐漸成為城市規劃的主流論述。

1900 年之前中國本地接受西方城市規劃的結果，主要呈現在為數不多的舊市區基礎設施改良上，尤其可以零星而小規模的新式馬路闢建為代表。比如上海華區某些人士從 1860 年代起，即因租界的刺激，開始呼籲應仿照租界，興築新式的基礎設施和實施相應的地方自治制度。然而，對這些呼籲的具體回應，最早並非來自官方，而是來自華區中的仕紳階層⁵⁰。官府方面的介入舊市區改造，則始於 1876 年。當時因為江南製造局遷至南市附近，官方才修築了一條通往黃浦江畔的新式道路，好便利原料和軍火生產品的進出⁵¹，顯然並不是為改善居民生活環境而發的。1883 年在李鴻章的支持下，天津也設立工程總局，來負責城內外一些主要道路的整修⁵²。張之洞擔任兩廣總督期間，也於 1886 年時，在廣州仿照西法興建了天字碼頭，並沿珠江北岸興建了廣州第一條的新式道路，不過規模很小⁵³。

1900 年之後這項趨勢的明顯化，似乎主要表現在三方面。首先，進行舊市區改造的城市數量增加很多，而且改造的規模和範圍普遍地較之前擴大。1900 年之後舊市區改造規模擴大，主要呈現在「拆城築路」和馬路系統規劃，這兩項與便利交通有關的行動上，雖然後者常常未能落實執行。

⁵⁰ 1872 年上海華界的仕紳，聯名在報紙上刊登廣告，敦勸市民捐資仿效租界設立路燈。1873 年上海南市首開以市民自行組織的方式，建立了部分華區的路燈系統；隨後他們也模仿租界，在某些區域進行修路、築橋、浚河，和自來水、煤氣、電力系統等基礎設施的興建。不過由於民間力量較小，這些改造工作的規模不大，也沒有足夠的力量來開闢馬路或對整體城間空間進行整體規劃。參閱伍江編著，《上海百年建築史》：53。

⁵¹ 同前。

⁵² 楊秉德主編，《中國近代城市與建築》：92。張雅亭則認為天津設工程局之提議，起於 1871 年時治理河道之需要，後來逐漸演變成負責「創馬路、拓街衢、浚溝渠、設巡徼」等工作；工程局何時正式成立並未交代。參見張复合等編，《中國近代建築總覽：天津篇》（中國近代建築史研究會、日本亞洲近代建築史研究會刊行，1989）：30。

⁵³ 根據楊秉德的研究，當時長堤馬路長度可能只有 120 丈（約 360 公尺）；參見《中國近代城市與建築》：16。嗣後繼任者曾加以續修，到 1918 年廣州市政公所成立之前，長堤馬路長度可能已有 13202 尺；參見廣州市政府編，《廣州市市政概要》（廣州：廣州市政府，1921）：35。

1900-1930 年之間主要特徵為舊市區改造規模擴大，出現新市區開闢和城市規劃制度化較普遍

1928 年之後為都市計畫發劏期

其次，之前所無的新市區開闢，也開始出現在某些城市。主要為順應鐵路運輸的興起和其它因素，中國本地某些地方也仿照租界，開始在舊市區外圍規劃開闢棋盤狀的新市區，來作為發展新式工業的空間基地。最後，在這些接受西方城市規劃的地區，幾乎都普遍以創設類似上海租界工務處的市政工程機構，來專責城市規劃和施行，也有越來越多的相關法規被制訂和頒行；因此，城市規劃制度化出現較為普遍的現象。而就這項趨勢開展的地區來看，上海、廣州、武漢、天津、北京等幾個中國最大城市，大致是接受西方城市規劃程度最高的地區。尤其上海、武漢、天津三處洋務運動中心，都是拆城築路、馬路系統規劃、和新市區開闢等最早進行的城市。而這似乎也說明，洋務派官僚——如李鴻章、張之洞、劉坤一和袁世凱等人，似乎是 20 世紀前後，支持中國本地引進西方城市規劃和建立相關制度最重要的力量之一。

1928 年國民政府北伐完成，建立中國新政權後，「都市計畫」開始在中國流傳。除了南京首都計畫之外，就目前所知，在 1937 年對日抗戰前上海、廣州、無錫、鎮江等地，均曾以「都市計畫」理論與方法，制訂了全市的都市計畫。而 1939 年《都市計畫法》的頒行，更讓「都市計畫」成為中國城市規劃的主流論述。因此，1939 年之前十餘年間，可說是中國都市計畫的發劏期；而南京首都計畫正是制訂於此階段。

接下來就透過上海南市舊市區改造和北京香廠新市區規劃等案例為代表，來分析中國本地 1900 年之後，主動接受的西方城市規劃的內容與原因，以及城市規劃制度化所造成的規劃專業之形成。最後，再說明 1920 年代末期之後，都市計畫被引進實施的歷史情況。

1.2.1 基礎設施改良為主的舊市區改造

從 19 世紀末到 1920 年代，上海南市地區所進行的城市基礎設施改良，從主體機構的變遷來看，大致可分為三個時期來說明：

一、1896- 1905 年

因開路而創設工程專門機構

1896 年時任兩江總督的劉坤一，為了在十六鋪以南的黃浦江灘地，興築一條沿江的新式馬路，命令上海地方政府

(上海道)在其下成立「南市馬路工程局」來專事負責，其職權還包括修造碼頭和興辦水電等基礎設施⁵⁴。1897年這條名為「外馬路」(今中山南路)的新式道路建成，其長度將近2.5公里，路寬約九公尺，沿江的東側亦設置多座伸入江中的碼頭(圖1-7)。「南市馬路工程局」的創設，構想似乎仿自租界的工務處；而新闢的外馬路也類似租界的沿江大道。「南市馬路工程局」在1897年改組為「南市馬路工程繕后管理局」後，再修築了一條與外馬路平行的「裡馬路」，以便與北面法租界的沿江大道銜接⁵⁵。同時，該局還鼓勵華商，於1900年前後興辦了南市的自來水和電力系統。

二、1905-1909年

1905年上海紳商向上海道尹建議，成立一行政範圍包括縣城和南市，且由兩地地方人士自主之「總工程局」，來改善「道路不治，溝渠積淤」的情況，並可發揮「整頓地方，以立自治之基礎」的作用⁵⁶。此議得到實現，原「南市馬路工程繕后管理局」撤銷，其職權全部歸於新設之「上海城廂內外總工程局」負責。新成立之「上海城廂內外總工程局」，雖然名稱上似為一市政工程專責單位，但其真正職權除基礎設施建設外，還包括戶政、稅收、警政等地方自治事宜，在性質上已是準地方自治機關。同時該局之組織亦仿效自租界工部局，由地方紳商推舉代表組成董事會負責行政，並有議董組成之議事會負責立法與監督。而為了執行其職權，總工程局下設有戶政、警政、工政三科；其中管轄城市規劃和基礎設施興建的工政科，下設測繪、路工、路燈三處⁵⁷。雖然組織和職能分工漸趨完整，權力也擴大許多，但實際上該工程總局功能並未發揮。在該工程總局存在的四年裡(1905-1909)，真正執行完成的工作，僅止於小規模地添闢一些城門馬路和電燈電廠⁵⁸。

三、1909-1927年

1909年清政府公布《城鎮鄉地方自治章程》後，上述工程總局改為「上海城自治公所」，成為國家體制中地方自治機關。自治公所之下設有「道路工程項」，由專門工程人

⁵⁴ 關於「南市馬路工程局」成立始末，參閱鄭祖安，《百年上海城》：166。

⁵⁵ 王紹周編著，《上海近代城市建築》(江蘇科學技術出版社，1989)：491。

⁵⁶ 引自鄭祖安，《百年上海城》：127。

⁵⁷ 同前，頁127-130。

⁵⁸ 王紹周編著，《上海近代城市建築》：491。



圖 1-7 上海南市圖，1932 年。沿黃浦江岸即為「外馬路」，往西隔一街廓即為「裡馬路」；環繞城內之環形道路即為 1912 年拆城後開闢之環城馬路。

資料來源：柏書房編，《近代中國都市地圖集成》(東京：柏書房，1986)。

開始有馬路系統規劃與拆城築路

員負責南市的道路規劃和闢建⁵⁹。自治公所期間，在基礎設施改良方面最主要的成就，似乎是曾計畫進行舊市區的道路系統規劃。其構想是依行人多寡，將全市道路分為幹線、支線兩種；其中幹線又分為甲、乙、丙、丁四種，寬度從 20-50 公尺不等，並曾具體規劃出南北東西幹線共四條⁶⁰。不過，該計畫似乎並未執行。而市政公所成立不過 1 年多，即因辛亥革命爆發，政權易手而於 1911 年改為「上海市政廳」。上海市政廳期間，其下組織保留原市政公所方式，不過將「項」改為「科」；仍由工程科負責城市規劃和基礎設施建設⁶¹。

⁵⁹ 鄭祖安，《百年上海城》：128-130。

⁶⁰ 王紹周編著，《上海近代城市建築》：491。

⁶¹ 1914 年袁世凱政府下令停辦地方自治，上海市政廳因此裁撤，舊市區管理歸由上海縣署負責，基礎設施建設隨之停滯不前。1926 年佔有東南五省的孫傳芳，雖然又創設了「淞滬商埠督辦公署」來促進市政，同時其下亦設有「工務處」，但因局勢混亂，上海舊市區的改造仍然沒有太多新的變化。因此在 1927 年國民政府軍攻入上海之前，1914 年完成的拆城築路，似乎仍是上海舊

拆城築路在近代中國的緣起

上海的拆城築路過程

同時，原本爭議多年的拆城築路工程，在當時激越的革命氣氛助長下，得以開始進行。

在中國近代城市規劃史上，拆城築路除了具有便利交通、促進實業發展等具體功能外，對於清末富含改革思想的許多人士而言，亦是一項告別舊時代、邁向新思維的象徵性舉動。然而，中國最早的拆城築路，卻是在西人洋槍大砲之下完成的。1900 年當八國聯軍攻佔天津後，主要為了殖民經濟的發展，都統衙門書記雷嘎特下令拆除天津舊城牆，且在城牆基址上修築了環城馬路，作為發展市區道路系統的基礎⁶²。雷嘎特的這項拆城築路舉動，無疑是有西方 19 世紀城市發展經驗作為基礎的。在軍事科技革新和產業資本主義發展的刺激下，19 世紀歐洲城市紛紛拆掉城牆，改築為通衢大道，好便利交通發展經濟。維也納在 1860 年代進行的「環城大道」(the Ringstrasse)計畫⁶³，即是其中最具代表性的案例。

在天津進行拆城築路之後，1907 年漢口在張之洞主持下，為了配合北京至漢口的京漢鐵路通車，也開始拆除舊城牆，並利用舊城基址修築了環城的「后城馬路」(今中山大道)⁶⁴。上海的拆城築路之議，則始於 1900 年，但隨後引來主張保存者的反對；雙方爭論多時未有結論⁶⁵。辛亥革命爆發後，因主張拆城人士李平書等取得上海政權，上海市政廳遂組織專事負責之「城壕事務所」，於 1912 年初開始拆除上海縣城城牆；基址上修建的環城馬路，也於 1914 年冬全部竣工(圖 1-7)。雖然在環城馬路完成之前，上海市政廳因袁世凱下令停辦地方自治事務而撤銷，但在此期間修築的環城馬路，卻成為縣城和南市地區，日後發展新式道路系統的基礎；並從此徹底改變了舊市區的城市地景和發展方向。

市區改造中最新的進展。參閱鄭祖安，《百年上海城》：128-130；王紹周編著，《上海近代城市建築》：491-492。

⁶² 有關天津的拆城始末，參閱張復合等編，《中國近代建築總覽：天津篇》：30。

⁶³ 維也納的環城大道計畫，起於 1848 年革命失敗後奧國的政治不穩定氣氛中，帝國皇室認為應該有壯麗的城市地景來證示其存在。加上維也納 19 世紀上半葉人口近乎成長一倍等因素，皇室遂決定將城牆拆除，以城牆基址和城外空地來發展新市區。1858 年時舉行國際競圖，來徵選適當的城市規劃藍圖；該次競圖為當時最著名的城市規劃競圖之一，對 19 世紀下半葉歐洲城市規劃思潮影響甚巨。關於該計畫過程較詳盡的討論，參見 Thomas Hall, *Planning Europe's Capital Cities*, pp. 168-186.

⁶⁴ 楊秉德主編，《中國近代城市與建築》：138。

⁶⁵ 當時贊成拆城者的理由為，城牆存在妨礙了市區發展且造成交通不便；而反對者則認為城牆為祖宗留下之物，且仍有保衛地方功能。上海拆城始末參閱鄭祖安，《百年上海城》：5-8。

1.2.2 棋盤街模式的新市區開闢

中國本地最早根據西方城市規劃開闢的新市區，可能是天津的「河北新區」。河北新區的興闢，直接與袁世凱 1901-1907 年出任直隸總督兼北洋大臣，推動以天津為中心的新政運動有關。為了提供其北洋派的新式實業運動，有一可資發展的空間基地，袁世凱首先在 1903 年命令天津道，在新開河新建新火車站（今天津北站），好取代原為義俄奧三國租界包圍的老龍頭車站（今天津站）；並同時開闢新火車站到北洋通商大臣衙門之間的大經路（今中山路）。隨後沿大經路之北，闢建了一由 5 條縱向道路和 13 條橫向道路，組構而成的「棋盤街」新市區（圖 1-8），作為北洋鐵工廠等新式工廠、商展用的勸工陳列所、和北洋法學堂等新式學校的建築用地⁶⁶。

同時，袁世凱也將天津的衙門官署等全部遷來此處，以增進河北新區的發展誘因。藉著鐵路運輸、工廠和政府所在地等元素的布屬，河北新區不但得以發展成功，而且成為世紀初到 20 年代末之間，天津華區成長最快速的地區。軍閥和官員紛紛在此新區購地建屋，以便租售牟利；這種藉著房地產投機來累積資本的模式，與租界中的情形類似。規劃該新市區的機構，為八國聯軍佔領天津期間創設的工程局，其下設有測量、道路、橋樑、溝渠等科，並聘用德國人為工程師⁶⁷。

天津首創的中國本地新市區闢建模式，稍後被用在濟南；不過其闢建目的未如河北新區那般主動積極。在 1900 年之前，濟南幾乎還完全留存著舊有的城市結構。1904 年膠濟鐵路通車後，為防德國等列強藉口進軍，迫使清廷允許其建立租界，袁世凱奏請朝廷自行開放濟南、周村、濰縣三處為商埠，以供洋商居住貿易；並劃定舊城以西、鐵路以南，約 2 平方公里的地域為「濟南商埠區」⁶⁸。這一全新建造的商埠區，外形為規整的長方狀，內採「棋盤街」模式規劃，縱向道路共有 10 條，橫向則有 7 條（圖 1-9）。區內各路幾

⁶⁶ 楊秉德主編，《中國近代城市與建築》：94-95。

⁶⁷ 張复合等編，《中國近代建築總覽：天津篇》：30。

⁶⁸ 濟南商埠區開闢的緣由，可參見王守中、郭大松，《近代山東城市變遷史》（濟南：山東教育出版社，1999）：271-272。

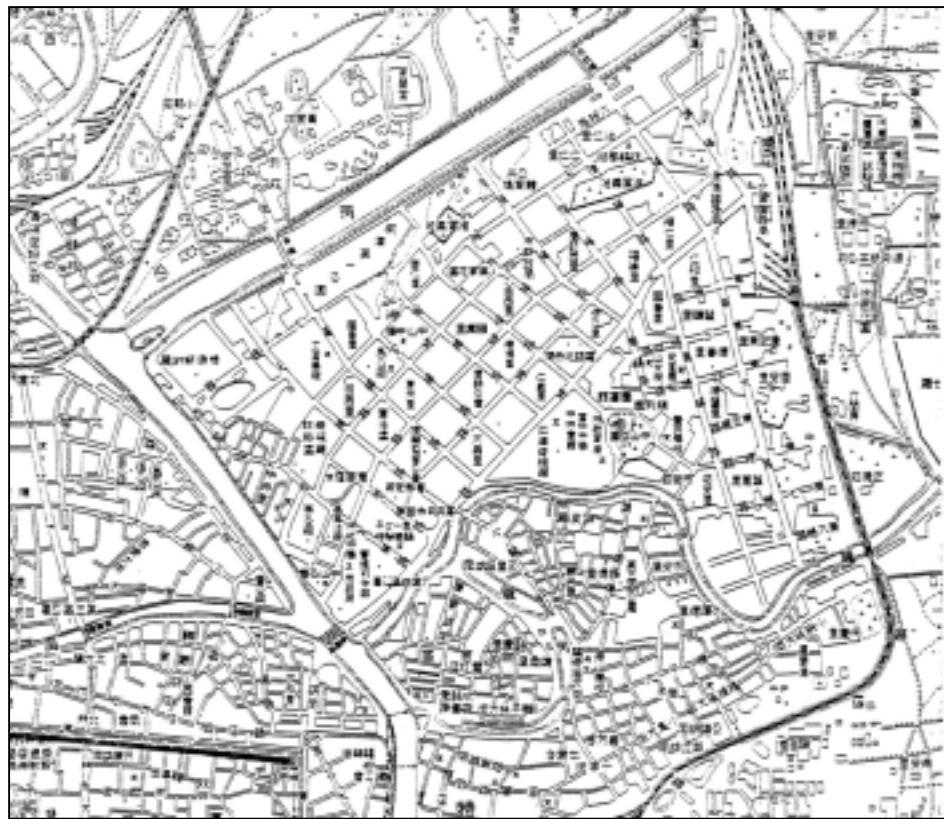


圖 1-8 1940 年時之天津。左下黑線以南為天津舊縣城，可見拆城後建造之環城馬路；其東北跨河至總車站間的棋盤狀市區，即為袁世凱開闢之「河北新區」。

資料來源：同前。



圖 1-9 濟南商埠區，1937 年；舊市區在東端。

資料來源：同前。

乎同寬，似乎沒有等級分別；街廓寬度也不大，則一般在 200 公尺之內，以便增加臨街的商店面積；也沒有明顯的功能分區⁶⁹。濟南商埠區由獨立於濟南地方政府之外的「商埠總局」專管，總局下並設「工程局」專責商埠區規劃和闢建事宜⁷⁰；並在《濟南商埠租建章程》中，制訂了建築規則⁷¹。濟南商埠新市區的開闢，導致整個城市的重心轉移至此區，舊城區的發展因此較為停滯⁷²。天津河北新區和濟南商埠區開闢後，上海吳淞、北京香廠和漢口⁷³等地，也紛紛出現棋盤街新市區規劃。

上海吳淞新市區開闢計畫

吳淞新市區開闢最早起於 1898 年，當時劉坤一曾成立「吳淞開埠工程總局」來負責，但最終成效不彰⁷⁴。1920 年吳淞重新開埠，由著名實業家張騫出任新設的「吳淞商埠局」督辦。「吳淞商埠局」下設秘書處、總務科、會計科、建築科、交際科及衛隊等；其中建築科即為全盤掌理城市規劃與建設的專業機構⁷⁵。對於吳淞商埠區之規劃，張騫曾提出《吳淞開埠計畫概略》⁷⁶，內中主張將此面積約 1600 公頃的地域，規劃為棋盤狀，街廓南北長而東西較短，好讓房屋能得較平均之光線。並主張全區應實施土地分區使用制度，其分區為工業、住宅、教育、和勞工等四種。道路則依分區計畫，分為三種等級；其中幹道寬十丈、工業區道路六至七丈、住宅區四至五丈。也提出吳淞城市規劃將分三步驟進行：第一步，精確測量全區地形，並預先規劃出全部道路河渠位置；第二步，擬訂土地分區使用計畫；第三步，徵求公眾意見後，實施分區制度。不過，此計畫最後並未實施⁷⁷。

⁶⁹ 楊秉德主編，《中國近代城市與建築》：321。

⁷⁰ 該工程局亦稱工程處，職權為專管築路、建廠、和一切修造事項；但其內部組織架構目前仍不詳。參見王守中、郭大松，《近代山東城市變遷史》：272。

⁷¹ 該建築規則列在該章程第七節，內容共有 10 條，重點為建築防火、結構安全和衛生等規定。參見同前，頁 277-278。

⁷² 鄭興昌、開育岱，濟南近代建築分期及其發展脈絡，收錄在汪坦主編，《第三次中國近代建築史研究論文集》（北京：中國建築工業出版社，1991）：21。

⁷³ 漢口新市區稱「漢口模範區」，為私人性質的華商總會於 1910 年代規劃開闢，地點在今江漢路以北、中山大道以西、京漢鐵路以東、大智路以南。此地原為窪地，經填土後，規劃出一擁有五條縱橫道路的棋盤狀市區。詳見楊秉德主編，《中國近代城市與建築》：147。

⁷⁴ 鄭祖安，《百年上海城》：60-65。

⁷⁵ 同前，頁 65-67。

⁷⁶ 《吳淞開埠計畫概略》全文，收錄在同前，頁 73-78。從目前掌握的資料來看，張騫此《吳淞開埠計畫概略》雖然簡略，但似乎是中國本地最早主張施行土地分區使用制度者。

⁷⁷ 同前，頁 69。

1914 年袁世凱政府，在北京香廠闢建的新市區，似乎最能具體說明 1900 年後，中國本地這股新市區開闢風潮背後的意識型態。除了之前的促進經濟發展發展的目的外，香廠新市區的開闢，也強調美觀、便利和衛生的城市環境，好作為中國朝向西方改革的具體象徵。北京在 1900 之前，城市空間結構並未有較大改變；1900 年之後新政的實施，也僅在既有街道上加鋪石渣路面，和某些地區興建水電系統⁷⁸。1912 年袁世凱接任民國總統時，改以北京為首都。在他的支持下，內務總長朱啟鈐於 1914 年創設「京都市政公所」，作為總攬北京市政的機關，以圖全面改造之前市政不善情況⁷⁹。京都市政公所負責人（督辦）由朱啟鈐親自兼任。公所下設四處，其中第三處下設設計、測量、考工三課，似為專責城市規劃機構；第四處則有工務、材料、稽核三課，似為專責相關工程執行之單位⁸⁰。而從其佔公所四處之組織一半來看，城市規劃和基礎設施改良似乎是新市政中最重要者。在這些專業單位的策劃下，市政公所曾將全市道路規劃為五等六級，其中一等甲級最寬，路幅為 30-25 公尺；其次一等乙級 24-16 公尺，二等 15-10 公尺，三等 9-8 公尺，四等 7-6 公尺，和五等 5 公尺等。也頒佈了《督辦市政公所建築管理辦法》等城市空間管理法規⁸¹。

由於市政公所認為，北京市區廣闊，基礎設施一時之間難以全面改造，遂想在市區中指定某些地區，作為全市其它地區改造的模範，好宣傳官方的改革路線。在幾經選址後，敲定位於宣武門外，虎坊橋大街以南、虎坊路以東、留學路以西、和先農壇之北的香廠，作為首都市政建設的示範地區⁸²。關於規劃的目的和構想，當日文獻上說：

舊日都市沿襲既久，圜匱駢繁，多歷年所。而欲開闢市區以為全市模範，改作匪易，整理亦難。則惟有選擇相當之地，以資展拓。使馬路錯綜，若何修築市房，建造若何規定，以及市肆品物、公共衛生，無不力求完備。垂示模型，俾市民觀感，仿是程式，漸次推行，

⁷⁸ 楊秉德主編，《中國近代城市與建築》：414。

⁷⁹ 董豫贛、張复合，北京”香廠新市區”規劃緣起，收錄在汪坦、張复合主編，《第五次中國近代建築史研究討論會論文集》（北京：中國建築工業出版社，1998）：63-81。

⁸⁰ 中國市政工程學會，三十年來中國之市政工程，收錄在中國工程師學會編行，《三十年來之中國工程》（1946）：151。

⁸¹ 王世仁等編，《中國近代建築總覽：北京篇》（北京：中國建築工業出版社，1993）：8。

⁸² 董豫贛、張复合，北京”香廠新市區”規劃緣起，《第五次中國近代建築史研究討論會論文集》：63-81。

不數年間，得使首都氣象有整齊劃一之觀……[香廠新市區]區分為十四路，經緯縱橫，各建馬路，絡繹興修，以利交通。其區內舊有街道，尚未整理者，則分年賡續行之。路旁基地，編列號次，招商租領。凡有建築，規定年限，限制程式，以示美觀。⁸³

上述的這些文字，似乎已勾勒出當時改革人士心中對城市規劃的某些看法。首先，中國舊有城市及其規劃模式已被視為落後，非改變不足以面對時局變遷。其次，當時認知的城市規劃工作，還是如之前一般，因為注重便利交通，強調應以規劃興建馬路系統為主。不過與之前稍有不同的是，規劃者已注意到城市規劃，也應帶有完成公共衛生環境的目標；同時，所主張實施建築管理的目的，亦包括對美觀的要求。這些內容顯示當時已對整合性的城市規劃思考有一定認知，而且最後都被具體地實踐在香廠新市區的規劃之中。

棋盤街的規劃模式

香廠新市區的規劃，以東西向六條和南北向八條道路為骨幹，構成了一「棋盤街」狀的空間結構（圖 1-10）。在這些縱橫道路中，呈十字交叉關係的香廠路和萬明路，為區內主要交通幹道，路幅最寬分別為 9.5 公尺和 8 公尺，並統一植有路樹。為了促進新市區的商業發展，好吸引投資，香廠路和萬明路同時也為主要商業街道；道路兩側規劃為沿街面連續的兩層住商兩用樓房。兩路交叉處並設置一圓形小廣場，作為新市區的商業中心。為了發展這個商業中心，市政公所在廣場西南，規劃了市營醫院，其餘三處角落則鼓勵私人興建較大型的商業設施。其餘地域則供私人投資興建居住用的里弄式建築。新市區內道路兩側大都興築溝渠，並配套自來水和電力系統等設施⁸⁴。

營建過程與完成的空間形式

市政公所於 1916 年開始，陸續興築了這些道路和基礎設施；到 1918 年因政局混亂而停止時，新市區建設已有一定規模。不但 14 條道路闢建接近完成，中心廣場西南側的市營醫院，也已完工啟用。廣場西北角則由私人投資興建了三層高的「東方飯店」，內有大小客房 80 餘間，為當時北京城南唯一的西式旅館。廣場東北角則為一名為「新世界商場」的西式綜合性商場；新世界商場樓高四層，內有多家商店，並設置有屋頂花園、暖氣、電梯等當時尚不多見的新式設施。萬明路北段和香廠路部分，也在市政公所的鼓勵下，興

⁸³ 引自同前，頁 65。

⁸⁴ 同前，頁 67-71。

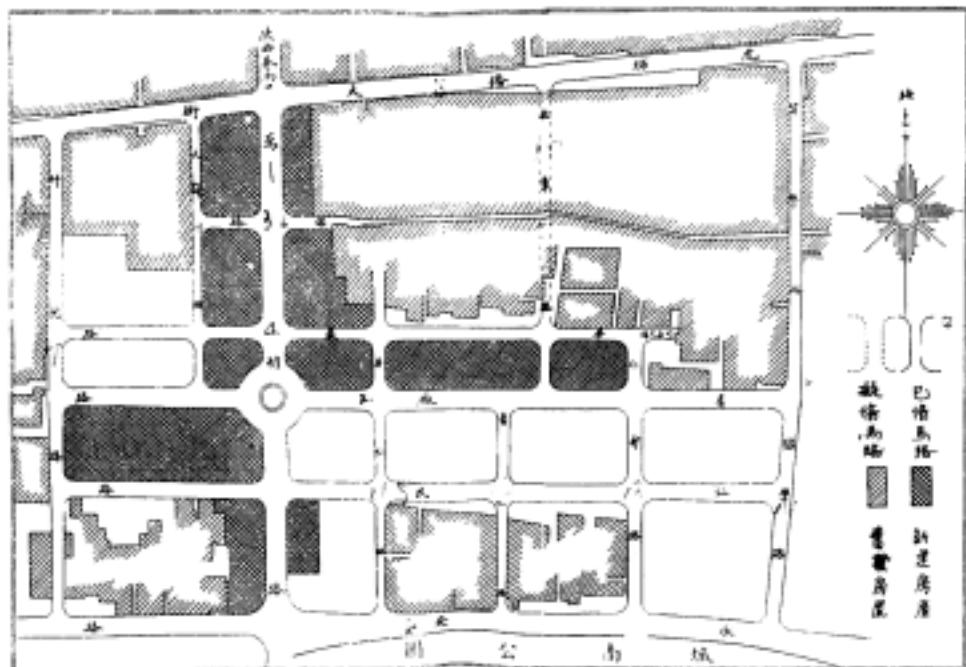


圖 1-10 北京香廠新市區平面圖，1919 年。

資料來源：汪坦、張复合主編，《第五次中國近代建築史研究討論會論文集》：80。

建了一些整體開發、統一整齊的商住樓，其立面亦仿自西式建築。同時也有一些具有西式建築立面的里弄建築，在新市區的東側和南側被興建出來。從這些外部空間和建築設計興建的結果看來，規劃者的刻意模仿西方城市規劃意圖相當明顯；而為了讓新市區符合規劃者的模仿想像，某些特殊的法規，也在此規劃開闢過程中被制訂出來。

為了讓香廠新市區的開闢能在短時間完成，並有統一整齊的市容景觀，市政公所計畫全面地徵收新市區內的土地，並制訂施行了相關的土地租用和建築管理法規。1915 年在市政公所的要求下，北京政府通過了《土地收用法》，好讓市政公所擁有徵收土地的權力；而這是國家徵收權首次在近代中國施行⁸⁵。市政公所因此得以全面徵收香廠新市區內土地，並搬遷了多達 359 間的市民房舍。根據學者研究，由於市政公所財政困難，這些徵收土地所需的資金，可能是藉著對道路旁土地編列號次，以「招商租領」的方式來取得的，真正由市政公所本身投入的資金似乎不多⁸⁶。為此市政公所制訂了《標領香廠地畝規則》，其中除了將區內土地按等級分區價格，以便招標租外，同時也對興建年限和建築

相關法規的制 訂與施行

⁸⁵ 謝振民編著，《中華民國立法史》：1150-1151。在董豫贛、張复合前文中稱《土地徵用法》。

⁸⁶ 董豫贛、張复合，「北京”香廠新市區”規劃緣起」，《第五次中國近代建築史研究討論會論文集》：66-67。

首都計畫前中國本地接受西方城市規劃主要包括三項內容

物興建方式做出規範。在興建年限方面，規定承租人必須在6個月內在其土地上興建房舍；超過此一期限每隔6個月增多地租50%；3年內未興建竣工之土地，則由市政公所收回。

至於房舍之新建，《標領香廠地畝規則》中也規定，「其布置形式以及關於公共道路之溝渠水平，並街門小巷等，應由得標人詳細規劃，繪具圖說，呈送本公司核定」後，才准開工興建；建造過程中，市政公所亦有派員查驗是否照圖施工之權力。在《督辦市政公所建築管理辦法》中亦規定，房屋立面若「形式上、精神上不合式的，可以勒令變通辦理，以免將來有礙觀瞻」⁸⁷。

1.2.3 城市規劃制度化與專業的形成

從上面回顧的這些案例中，大致可以歸結出下列幾點。首先，整體來看，1920年代末期之前中國本地引進的西方城市規劃論述，主要為「棋盤街規劃模式」和「城市基礎設施改良」兩種；放射狀規劃模式和土地分區使用，似乎還未為中國本地所接受。其次，從新市區規劃案例來看，當時規劃者已能運用某些元素，如車站、政府機構和商場等的挪移佈屬，來觸發新市區的整體發展；同時，除便利交通外，規劃目標也擴及維持公共安全、衛生和美觀等各方面。

最後，城市規劃的某些制度——包括類似英租界中「工務處」的市政工程專門機構，和某些相關法規，也同時在引進過程中被建立起來。而從香廠新市區的規劃內容、計畫的執行過程、和相關法令規範的制訂來看，不但當時主持者對西方城市規劃的技術和工具，已較之前有更深入的理解；並且從專業機構的建制、規劃的制訂、執行過程的掌控、到相關法令配套等，可說已形成一上下游連續關係。由此可見，當時城市規劃制度化的程度已相當高。尤其從北京「京都市政公所」組織中，第三處專門負責的業務為設計測量等，而與第四處負責的工程執行來看，城市規劃可能已從之前附屬於馬路工程一部份的角色，被獨立出來成一專門單位⁸⁸。

⁸⁷ 同前，頁69。

⁸⁸ 比如1905年上海新成立的「上海城廂內外總工程局」下轄之「工政科」，其內部即分為測繪、路工、路燈三處；其中測繪處可能即是負責規劃之部門。但從整體關係來看，該處所進行的規劃對象可能僅是馬路而已。

國家扮演引進
西方城市規劃
和推動制度化
的主要角色

城市規劃專業
形成的因素之
一：國家提供全
職性的工作職
位

這些城市規劃在短時間內便進入制度化的結果，似乎說明在近代中國接受西方城市規劃的過程中，國家扮演了主要的角色；其過程較類似於前章討論過的殖民地。而推測其原因，似乎主要與改革派官僚認識到西方城市規劃能協助實業發展，乃至於維繫政權統治的穩定有關⁸⁹。不過，當時引進西方城市規劃的政府層級，主要還侷限在地方政府；不但不同城市間引進的範圍和內容不盡相同，中央政府也沒有制訂全國性的法規，來統一規範和推行。

官方對於城市規劃制度化的推動，雖然規模有限，但似乎已開始引領中國本地城市規劃專業的形成。在 1910 年之前，由於接受土木工程和建築教育的中國籍人士並不多，在中國本地這些市政工程機構中的專業人員，似乎以外籍人士為主力。比如，1900 年代袁世凱規劃開闢天津河北新區時，便聘用德籍工程師來負責。不過，1910 年之後，隨著留外接受土木工程和建築教育的中國人快速增加⁹⁰，國家創設的這些工作職位，似乎開始吸引越來越多的中國籍人士，願意進入這些市政工程機構工作。比如，1910 年代初期，便有留美土木工程師伍希侶在廣東工務司擔任工程師職位，負責廣州的城市改造⁹¹。1910 年代末期，也有留英工程師倫允襄，在廣州市政公所工程科擔任主任工程師，負責廣州拆城築路、馬路開闢、和公園市場規劃等⁹²。1920 年代初

⁸⁹ 從上面分析過的這幾個案例來看，這些城市規劃與改造都與改革派官僚推動的新式實業建設計畫有關。而這種「實業建設」的推行，根據陳錦江的分析，主要是改革派官僚在 1870 年代之後逐漸意識到，要消弭西方帝國主義入侵對政權統治的危害，除了引進西方軍事體系外，還需發展中國民生工業厚植國力為後盾才能完成；因此他將清末以來這種特殊的「實業建設」，稱之為「工業化的政治理論」，來凸顯當時追求工業化中隱含的政治意圖。參閱費正清編，張玉法主譯，《劍橋中國史第十一冊：晚清篇（下）》（台北：南天書局，1987）：464-466。

⁹⁰ 清末留學生出國所習之專業學門，原本以法政居多。不過受到甲午戰敗和之前洋務派官僚推動「實業救國」思維影響，1895 年之後，中國不但留外人士大增，而且接受工程教育者快速增加，其中又以學習土木工程者居多數。比如 1854-1953 百年間，中國留美學生中修習土木工程者共 777 人，在留美學生總數 3143 人中居第一位。建築方面，則以留日人數最多，根據徐蘇斌的統計，1905-1936 年間留日接受建築教育者，約有 131 人；留美方面 1940 年之前大約超過 40 人；留歐者較少，可能有 10 餘人。參見賴德霖，中國近代建築史研究：2-9；和徐蘇斌，比較、交往、啟示—中日近現代建築史之研究（天津大學博士論文，1991）：105-108。

⁹¹ 伍希侶為廣州通商初期著名之潘、盧、伍、葉四大家族中伍家後裔，從廣東教會學校畢業後，赴美北俄亥俄大學和依利諾大學攻讀土木工程。1911 年回中國後，便進入工務司擔任工程師，主持包括西堤、大沙頭等處之新式馬路闢建，亦曾規劃大沙頭填埋工程。孫科在回憶錄中，曾稱「廣州著名開路工程，其始計大都出於其手」。參見黃俊銘，清末留學生與廣州市政建設，收錄在汪坦、張复合主編，《第四次中國近代建築史研究討論會論文集》（北京：中國建築工業出版社，1993）：184；和孫科，廣州市政憶述，收錄在秦孝儀主編，《孫哲生先生文集》第一集（台北：中國國民黨黨史委員會，1990）：57。而有關工務司創設之緣由，則與胡漢民在辛亥革命後擔任廣東都督有關，本文將在下節中討論。

⁹² 倫允襄 1883 年出生於廣州，曾旅居英國 9 年，1914 年畢業於愛丁堡的維多利亞大學。1916 年返國後，擔任廣東警察廳工程師；1918 年廣州市政公所成立時，成為公所下工程科主任工程

因素之二：本地相關專業教育的開辦與擴大

期孫科擔任廣州市長初期，工務局中聘有伍希侶、彭回、楊錫宗等留美工程師⁹³；隨後也有留美工程師林逸民擔任工務局長，日後他並負責南京《首都計畫》的制訂⁹⁴。上海方面，在1920年代下半期，也有留德工程師沈怡出任工務局長⁹⁵，和留美建築師董大酉負責「市中心區域」規劃⁹⁶。此外，留日建築師中，亦有多人曾在各地方政府工務部門擔任要職⁹⁷。

而1900年之後，中國本地土木工程和建築教育的建立和逐漸擴大，也為中國城市規劃專業的成形提供了助力。中國本地的土木工程教育，一般認為正式起於清廷1903年在天津開辦之北洋大學堂⁹⁸。而根據同年冬由張之洞等修訂出的「奏定學堂章程」，大學堂分科包括「工藝科」，其下又分土木工學、建築學等八門，預定修業三年畢業。而土木工學的主課中，除了包括橋樑、鐵路、測量、河海工學等外，也

師。參見黃俊銘，清末留學生與廣州市政建設，《第四次中國近代建築史研究論壇論文集》：185。

⁹³ 孫科，廣州市政憶述，《孫哲生先生文集》第一集：57-58。而有關孫科廣州市長任內創設工務局之經過與影響，將在本章第四節中討論。

⁹⁴ 林逸民(1896-?)為廣東人，早年畢業於廣東嶺南大學與唐山工學院，1921年獲美國普渡大學土木工程學士後，1923年3月孫科第二任廣州市長時，被聘為工務局長。1924年9月他因孫科離職，也辭去工務局長後，1925年7月又被當時廣州市長伍朝樞聘為工務局長；孫科接任伍朝樞第三次出任廣州市長期間，工務局長由林逸民續任。直至1927年3月再次離職；隨即進入哈佛大學修習都市計畫。1928年回國後，出任制訂《首都計畫》的「國都設計技術專員辦事處」處長，本文將在第四章中討論。關於林逸民生平可參見 Who's who in China- Biography of Chinese Leaders (中國名人錄) (Shanghai: The China Weekly Review (上海密勒氏評論報), 1936): 157；其在廣州市政府職務變遷，可參見廣州年鑑委員會編，《廣州年鑑（民國24年）》(台北：天一出版社影印初版，出版年不詳)，卷6：政府8-9。

⁹⁵ 沈怡(1901-1980)早年畢業於上海同濟大學土木工程系，1920年入德國德藍斯頓(Dresden)工業大學攻讀水利工程，1925年獲得博士學位後返國，曾短暫擔任漢口市工務局工程師；1927年3月國民政府攻下上海後，派他出任上海工務局長，直至1937年上海淪陷為止。沈怡為抗戰前上海市政府推動「大上海計畫」的靈魂人物，本文將在本節稍後討論。其生平參見沈怡，《沈怡自述》(台北：傳記文學出版社，1985)。

⁹⁶ 董大酉(1899-1973)出生在杭州，1922年畢業於清華學校並進入美國明尼蘇達大學建築系。1925年以碩士畢業後，進入哥倫比亞大學美術考古研究所，1927年畢業。1928年回國後，1930年擔任上海「市中心區域建設委員會」顧問，並兼該會建築師辦事處主任；上海市中心區規劃即由其負責。

⁹⁷ 其中比如林紹楷曾擔任漢口市政管理局工務科長，朱士圭曾任職於無錫市政公所，柳士英曾出任蘇州工務局長。其他多人詳見徐蘇斌，比較、交往、啟示—中日近現代建築史之研究：105-108。

⁹⁸ 北洋大學堂前身為盛宣懷在1895年提議創設之「中西學堂」。其學制分頭等二等兩種，二等為實施普通教育之預科，頭等則分法律、採礦、機械、土木四科。在改制為北洋大學堂之前，因為實業發展的需要，已開辦上海機械學堂(1867)、天津電報學堂(1879)、上海電報學堂(1882)、湖北礦業學堂(1892)、南洋公學(1896)等工程專門學校。但這些學校專注的工程學門，為航運、礦業、鐵路、紡織、電訊等，與土木和建築無關。以上參見陳立夫，三十年來中國之工程教育，《三十年來之中國工程》(南京：中國工程師學會編行，1946): 847-857；和賴德霖，中國近代建築史研究：2-3。

包括與城市規劃相關的道路學、衛生工學、市街鐵路學、房屋構造學、計畫及製圖等⁹⁹。在此學制引導下，在 1912 年之前，共有四所學堂中設有土木系、到了 1934 年時，全中國約 70 所大學和學院中，設有土木系者共有 22 所；1931 年時在各校土木系註冊的學生有約 1500 人，為當時工學院中人數最多者¹⁰⁰。

建築專業教育方面，則較遲至 1920 年代才建立。1923 年時，江蘇省立蘇州工業專門學校設置的建築科為最早者；1927 年時併入國立中央大學，改稱建築工程學系。根據學者研究，在 1937 年之前，中國本地共創辦過九所建築系。不過，這些建築系的規模都不大，每年招收的學生人數常僅個位數字¹⁰¹。比如，規模最大的中央大學建築系，截至 1937 年為止，畢業生總數僅近 50 人¹⁰²。

因素之三：相關專業人員證照制度的施行

此外，國民政府為了提升工程師水準，進而促進國家建設，在 1929 年 6 月 28 日公布的《技師登記法》和 1931 年 7 月 25 日頒行的《實業部農工礦技副登記條例》¹⁰³，對於規劃專業的形成，也可能產生了一些影響。這兩法中規定，只有符合資格條件，並經過登記核准取得證照的工程師——其中包括熟悉城市規劃的土木工程和建築專業人員，才可以受委託辦理相關業務；而其中又以學歷文憑最為重要¹⁰⁴。因此，這兩法的實施，必然促使人們以接受正式學校教育的方式，來取得土木工程師和建築師的證照，從而讓越來越多的人熟悉城市規劃理論與技術。

因素之四：相關專業團體的組織與專業倫理的建構

與城市規劃相關的專業人員逐漸增多後，他們也模仿西方專業建構模式，創立了某些專業團體；其中較著名者如「中國工程師學會」。中國工程師學會前身為「中華工程師學會」和「中國工程學會」。中華工程師學會創設於 1913

⁹⁹ 賴德霖，中國近代建築史研究：2-7。

¹⁰⁰ 同前，頁 2-8-2-9。

¹⁰¹ 同前，頁 2-21-2-25。其中就目前所知，中央大學和廣東勸勤大學建築系，均正式開設有都市計畫課程。

¹⁰² 張鏞森遺稿，王蕙英整理，關於中大建築系創建的回憶，收錄在潘西谷主編，《東南大學建築系成立七十週年紀念專集》（北京：中國建築工業出版社，1997）：42。

¹⁰³ 當時公布的《技師登記法》和《實業部農工礦技副登記條例》全文，詳見《中華民國現行法規大全》（上海：商務印書館，1934）：868 和 871。關於在這二法中隱含的國家和專業交互建構關係，筆者曾在之前一篇論文中進行過某些討論；詳見王俊雄、孫全文、謝宏昌，國民政府時期建築師專業制度形成之研究，《城市與設計學報》9/10(1999): 81-116。

¹⁰⁴ 《技師登記法》規定，必須在大學或高等專門學校畢業並有二年以上經驗者，或考試及格，或有改良製造、發明、著有相關專門著作經審查合格者，三項條件之一才能登記；則規定，必須自中等職業學校畢業有五年經驗者，或有八年以上工作經驗確有成績且有證明者，二項條件之一才能登記為技副。不過，筆者等人研究發現，當時此二法之實施仍以學歷文憑為主；參見同前。

年，其前身有三：詹天佑創設之「廣東中華工程師學會」、顏德慶在上海設立之「中華工學會」，和徐文炯組成之上海「路工同人同濟會」。這三會成員人數均約 6、70 人，似乎都以鐵路工程人員為主，而成立地點在廣州、上海，也說明此二處為清末中國本地工程人員集中之處。中華工程師學會成立時，會員人數共有 148 人；到 1924 年時，成長到 500 人，其中土木和建築背景者高達 387 人。中國工程學會則於 1918 年，由美國留學生所成立；1921 年將總會遷回中國。1924 年時有會員 420 人，到了 1930 年兩會合併前夕會員 1730 人；其中土木建築所佔人數不詳，但從留美接受工程教育者以土木工程人數居多來看，會員中具土木建築專長者似乎應居第一位。1931 年兩會合併，改稱「中國工程師學會」，會員總數為 2169 人¹⁰⁵。此外，建築師方面也在 1927 年成立了「中國建築師學會」¹⁰⁶。根據 1931 年時的會員名錄¹⁰⁷，該會當時擁有會員 55 人，其中正會員 39 人、仲會員 16 人。39 名正會員中，37 人擁有留學背景；其中又以留美居最多數，共有 29 人；留美會員中，又以賓大建築系畢業生居多數，共有 14 位。

透過這些專業團體的組織，不但城市規劃相關知識得以交換流傳，並且這些專業團體也制訂了某些內規，初步地建構出某種程度的專業倫理關係。比如，中國工程師學會便將其會員，分為會員、仲會員、初級會員、團體會員、與名譽會員五種。其中規定會員為「具有專門技術之工程師，已有 8 年工程經驗，內有 3 年係負責辦理工程事務者」；仲會員為「有 5 年工程經驗，1 年係負責者」；初級會員為「有 2 年工程經驗者」。而只有會員才有選舉權和被選舉權，仲會員只有選舉權，和其它會員皆無選舉權和被選舉權；彼此之間所繳會費也不相同¹⁰⁸。由此資格和權利義務差異象徵出的階層分化佈設，其內部的倫理關係得以初步地構築出來。

中國建築師學會制訂的章程規範也有類似情形，但更趨向對正式文憑的認可，並有藉此驅逐其它不符資格之建築

¹⁰⁵ 吳承洛，三十年來中國之工程師學會，收錄在中國工程師學會編，《三十年來之中國工程》（南京：中國工程師學會，1946）：1063-1103。

¹⁰⁶ 有關中國建築師學會的成立時間，一般認為在 1927 年。但根據筆者查閱當時上海外文建築雜誌 *China Builders* 上的紀錄，其成立時間應為 1923 年。當年呂彥直、張光祈、巫振英、莊俊、李錦沛和范文照等六人，曾在上海集會創設「上海建築師學會」；但該會當時因故未能成立。到了 1927 年冬，該會終於得以正式成立；並在隔年易名為「中國建築師學會」。以上詳見 *China Builders*，2 卷 12 期，1931 年 12 月，頁 168。

¹⁰⁷ 詳見中國建築創刊號，1931 年 11 月，頁 54-59。

¹⁰⁸ 吳承洛，三十年來中國之工程師學會，《三十年來之中國工程》：1075。

專業者，而獨佔建築專業市場之用意¹⁰⁹。首先，章程中規定其會員分為正會員、仲會員、和名譽會員 3 種。正會員資格為：(1)在國內外建築專門學校畢業而有三年以上之實習經驗得有證明書者；(2)在國內外建築專門學校畢業專任建築學教授三年以上之經驗者；(3)有國民政府發給工業技師建築科登記證書者；(4)自營建築師業務至少 10 年有確實成績證明者；(5)辦理建築事項有改良或發明之成績或有特別著作或據相當資格經理事部審查合格者。仲會員資格則為：(1)在國內外建築專門學校畢業但尚未滿三年實習經驗者；(2)在國內外大學或高等工業專門學校畢業而具 5 年以上之建築經驗者；(3)在建築界服務具有充分經驗經理事部審查及格者；(4)凡仲會員至具正會員相等資格時再填志願書由正會員二人以上之介紹經理事部審查及格者得被選為正會員。而只有會員才有選舉權和被選舉權，仲會員只有出席大會權。

其次，除章程外，中國建築師學會還訂有《建築師業務規則》和《中國建築師學會公守誠約》¹¹⁰，來進一步制約其內部的利益競逐，以維護其倫理關係，並對外保護整體之經濟利益。《建築師業務規則》15 條規則中的 10 條都是關於建築師酬勞付給事宜，雖然其約束成效仍待進一步研究。第 1 條說明建築師的工作內容包括「預擬建築方略，進行草圖記劃、投標圖樣，編定營造說明書」等；最重要的收費標準方面，則規定建築師的酬勞計算至少應為建築費之 6%。第二條則將酬勞按建築物類型，分為幾種不同收取比率。其中最高者為「內部美術裝修」15%，紀念建築物 10%，最低為住宅造價在兩萬兩以下者 8%；也有條文規定建築師酬勞分期支付之比例¹¹¹。《公守誠約》中則進一步規範「建築師為維持地位及人格，對於同業不應以爭求營業發達起見，自願減讓酬勞，失社會之信用」。除此之外，《公守誠約》中也規範其它建築師爭奪業務時經常出現的情況。如建築師如已

¹⁰⁹ 該會剛成立時章程未詳，以上根據 1930 年 12 月修訂後之章程。全文參見《中國建築師學會章程》，現藏於上海圖書館。而此會員資格規定，由於正當國民政府以《技師法》剛建制建築師專業制度之時，因此有將西人、學徒出身和土木工程出身三種建築專業者，驅逐出壟斷性的建築師專業市場之意。其詳細分析討論，參見王俊雄、孫全文、謝宏昌， 國民政府時期建築師專業制度形成之研究，《城市與設計學報》9/10(1999): 81-116。

¹¹⁰ 《建築師業務規則》和《中國建築師學會公守誠約》為中國建築師學會在 1928 年 6 月 28 日時所訂定，全文現藏於上海圖書館。

¹¹¹ 這個酬勞規定似有高估的情形。如華蓋建築事務所 1931 年受聘擔任國民政府外交部辦公大樓設計時，其收取的酬勞費用是造價的 5%，只有學會規範紀念性建築酬勞的一半。詳見外交部南京辦公處興建(民國 20 年 7 月 2 日-23 年 1 月 18 日)，國史館外交部檔案，檔號 0450.20/2300.01-1。

受聘為比圖時之顧問或評審委員，則不應再加入競賽。或參加比圖時，「運動業主希冀獲選」；比圖競賽結果揭曉之後，其它建築師「不應再運動其事」，違者甚至處以相當處分。也不應在業主對某建築師服務不滿時，「極力排擠為利己損人之行為」。諸此種種，除了某種程度說明其內部利益競逐之方式，也證實了「專業」中追求利益與權力的性質。

1.2.4 都市計畫的興起與制度化

一、都市計畫的興起

1928 年後「都市計畫」開始在中國流傳之案例：無錫與鎮江

1928 年國民政府北伐完成後，「都市計畫」的理論與方法，似乎逐漸在中國散播開來。比如，無錫便在 1929 年制訂了全市的都市計畫。當時計畫將全市分為行政、工業、商業、工人住宅、田園、和風景六種分區（圖 1-11）。並也制訂了包括河運和陸運兩種內容在內的交通計畫；其中以舊城區（行政區）幹路系統最為重要¹¹²。當時江蘇省會鎮江，亦在 1930 年制訂了都市計畫，將全市分為實施區、準備區、特別區三種；其中最重要的實施區，再分為園林區、舊市區、商業區、住宅區、市塵區、行政區等六種，並配合水運陸運交通計畫¹¹³。

廣州方面，則於程天固第二次擔任工務局長時¹¹⁴，在 1930 年根據「都市計畫」原理，制訂了河南地區的都市計畫¹¹⁵，其中包含了土地分區使用、省政府合署、道路系統、

¹¹² 較詳細的討論，可參見董鑾泓，《中國城市建設發展史》：183-187。

¹¹³ 南京中央日報，1930 年 4 月 24 日。報導中說明，「園林區」在金焦兩山和北固山一帶，其目的在於「保存勝蹟，且可調劑全市空氣」；「舊市區」在城垣西門外，為全市精華所在，但「街道湫隘，建築簡陋，欲重要行建設，非有絕大破壞不可」；「商業區」劃在北固山東西臨江地段，將利用其水運優越地位，並以一等幹道與南北兩火車站聯繫來開發，藉以平衡全市發展；「住宅區」劃在二處，一在商業區和市塵區之間，另一在是市塵區和行政區之間；「市塵區」劃在南車站附近，供小量貨物運輸之用，並聯繫商業區；「行政區」在江邊高崗上，除可藉江運和幹道交通方便外，也著眼於「位踞高崗形式扼要，北接園林區；前濱大江，金焦在望，北固雄偉，鐵甕麗都，均足增色」。

¹¹⁴ 程天固曾於孫科 1921-1922 年首任廣州市長時，擔任過廣州新設的工務局長。此次二任工務局長始於 1929 年 4 月 22 日，當時市長為林雲陔；1931 年 6 月 8 日並接替林雲陔出任廣州市長並仍兼任工務局長，至 1932 年 3 月 28 日改由劉紀文接任市長。以上記錄參見廣州年鑑委員會編，《廣州年鑑（民國 24 年）》卷 6：政府 5-9。其在第一任廣州工務局長任內經過，本文將在本章第四節中討論。

¹¹⁵ 南京中央日報，1930 年 5 月 21 日。報導中說，廣州市工務局是根據「都市設計原理，作一完密計畫，使河南全區將來得健全之發展」，並說「都市設計，首重分區」；當日常稱「都市計畫」為「都市設計」。



圖 1-11 無錫都市計畫圖，1929 年。

資料來源：董鑒泓，《中國城市建設發展史》：185。

廣州制訂都市 計畫的過程與 內容

和公園及林蔭道等計畫。在土地分區使用計畫中，將河南分派為工業、商業、批發販售商業及輕工業、住宅、公園和省政府合署區；其中省政府合署區劃在三松岡、得勝岡一帶，取其「地勢高爽、面積廣闊」¹¹⁶。道路系統規劃以南北向為主，幾條主要道路向北以直通各計畫鐵橋來連接珠江北面主要市區為主要考量，南向通過河南人口密集村落，並最終通達黃埔。而此道路系統在省政府合署區附近，將成「蜘蛛網狀，以壯觀瞻」；同時，多條馬路蓄意以偏西北約 30 度規劃，「以謀房屋光線之充足」¹¹⁷。

1932 年 3 月前南京市長劉紀文出任廣州市長後，8 月至 11 月間他再次制訂了廣州全市的都市計畫¹¹⁸；其內容主要包括土地分區使用和交通計畫兩方面¹¹⁹。土地分區使用計畫方面，將全市分為工業、商業、住宅、混合等四種。其中「工業區」在沿江一帶，範圍包括西村、石圍塘東南、牛角圍、牛牯沙、羅沖圍等地。「商業區」包括舊城區內原有商業聚集處，和黃沙路以東、河南西北部、東山以東、省府合

¹¹⁶ 引自同前。而「工業區」則劃在洲頭嘴南至南石頭地域，主要因如此可避免工廠產生之煙吹入市區；「商業區」分派在河南北面臨江近工業區處；「批發販售商業和輕工業區」劃在珠江前航街地段；「公園區」劃在七星岡附近；其餘均分派為「住宅區」。詳見同前。

¹¹⁷ 引自同前。

¹¹⁸ 劉紀文於 1927 年 5 月-8 月間首次出任南京市長；1928 年 7 月-1930 年 4 月間再次出任南京市長，並擔任負責首都計畫的「首都建設委員會」秘書長，為首都計畫關鍵人物之一；本文將在稍後討論。而由圖 2-12 右下方劉紀文親自署名來看，此次廣州都市計畫劉紀文可能扮演主導角色。

¹¹⁹ 廣州市地方志編委會編，《廣州志：城市規劃志》（廣州：廣州出版社，1995）：37。



圖 1-12 廣州市道路系統圖，1932 年。

資料來源：廣州市地方志編委會編，《廣州志：城市規劃志》：40。

署以西一帶之新闢商業區。「住宅區」分為兩種：一為擁有優美風景之高級住宅區，分佈在河南中北部、東山以東一帶、車陂東部、白雲山至飛鵝嶺之東南麓；二為工人住宅區，主要分佈在工業區附近。「混合區」則劃在舊城區內。並規劃河南劉王殿附近為市政中心。交通計畫方面，包括市區道路系統和聯外交通計畫兩部分。市區道路系統部分，先將道路分為大道（30-40公尺）、幹道（25-30公尺）、一等街（20-25公尺）、二等街（15-20公尺）、三等街（10-15公尺）等五種層級；再以棋盤狀佈設出整體道路系統，外圍並有環狀幹線繞過市區直接聯絡河北、河南、芳村、大坦沙一帶（圖1-12）。同時，棋盤狀道路系統在河南地區以市政中心為核心，通過市政中心之南北幹線為子午線路，其北東西向幹道則通連粵漢鐵路和黃浦港。聯外交通計畫部分，則規劃興建連接粵漢和廣三鐵路之鐵路支線，並將計畫開闢黃浦為廣州外港，白鵝潭為內港，以及在河南琶洲塔等地興建飛機場；同時，延伸鐵路至港口碼頭區，以利水陸聯運。

上海制訂都市 計畫之歷史背 景、途徑與過程

在這些早期制訂的都市計畫中，除了南京首都計畫外，上海都市計畫也具有代表性。上海的都市計畫又稱「大上海計畫」，其核心為「市中心區域計畫」。而計畫之緣起，實與上海市政府想要透過在吳淞開港，和在鄰近的江灣一帶興築出一新市區（即市中心區域），來取代租界作為全市中心的政治經濟關係改造策略有關¹²⁰。1929年7月，上海市政府便在第123次市政會議中通過，劃定江灣區翔殷路以北、閘殷路以南、淞滬路以東、周南十圖衣五圖以西約5000餘畝之土地，作為「市中心區域」用地；並通過在工務局之外¹²¹，另行成立直屬於上海市政府的「上海市中心區域建設

¹²⁰ 國民政府北伐完成後，以收回租界為國家重要政策之一。在此國家政策影響下，當時上海市政府認為，雖然上海已成中國之最大商埠，但其市政之最大病象，為租界獨佔經濟利益。他們分析，租界造成城市發展之問題有三：一為，租界橫亘中央，使市區南北難以連續發展；二為，歷年來租界當局在滬北滬西的「越界築路」，使得租界範圍日益擴大，更增上述問題之嚴重；三為，滬寧、滬杭甬兩鐵路總站過於接近租界，加上出入船舶大都泊於租界，水陸交通之勢均對租界發展有利。同時，上海市政府也指出，租界在面對未來發展時，亦存在三項主要缺點：一為，碼頭與鐵路間無連續轉運關係，且碼頭長度不足過於擁擠；二為，地價房租日益騰貴，且擁擠衛生等問題無法解決；三為，道路過於狹窄且無系統，無法適應新式交通工具，也從未實施土地分區使用制度。因此，上海市政府除一方面不切實際地說，「欲謀本市之發展，自當以收回租界為根本辦法」外；另一方面，也針對其所分析出的租界三項缺點，主張透過「大上海計畫」的制訂與推行，使上海發展重心由租界北移，好徹底取代租界的優勢地位。以上詳見上海市政府秘書處編，《上海市政概要（民國23年）》（台北：文海出版社重新印行，1993），第五章工務。

¹²¹ 1927年7月上海市政府正式成立時，其下根據廣州市制與《特別市組織法》，成立了工務局；工務局下轄五科，其中第五科即為專掌城市規劃門；之下再分為計劃股、審查股、測繪股，其中

委員會」作為專責機關。8月12日，該委員會正式成立，由工務局長沈怡擔任該會主席，其它委員包括黃伯樵等十人。該年底之前，又增聘建築師董大酉為該會顧問，並趁美籍規劃師龔詩基(Carl E. Grunsky)和費立泊(Asa E. Philips)往日本東京開會之便，邀其前來為該會諮詢¹²²。在1930年時，該委員會即完成相關計畫的制訂¹²³；其計畫內容可分為「市中心區域計畫」和「全市計畫」來敘述。

(一) 市中心區域計畫

市中心區域計畫包括之三項內容以市行政區為中心

市行政區規劃過程

市中心區域計畫的內容，主要包括道路系統計畫、土地分區使用計畫和市行政區規劃等三種；而其中又以行政區規劃最為重要，也最引人注目。由於上海市政府在江灣新築市中心區域的目的，在於期望能取代租界在上海的政治經濟領導地位；而其開發手段，除了計畫在吳淞開闢新港外，也透過市行政區的北遷作為發展觸媒，來促使上海市區整體北移。因此，市行政區開發正是「市中心區域計畫」的樞紐。1929年10月1日，「市中心區域建設委員會」便在該會顧問董大酉的策劃下，舉行了市行政區與市政府新廈公開競圖；並規定市政府新廈之建築風格，應採用「中國式」，主要理由為「以崇國家肢體制」和「以盡提倡中國文化之責任」¹²⁴。而當1929年底龔詩基在滬為該會諮詢時，也曾制訂一份市行政區規劃藍圖¹²⁵（圖1-13）；從這份規劃圖中標示的軸線關係，可以明顯看到美國城市美化運動的影響。1930年2月經《首都計畫》主要規劃師墨菲(Henry K. Murphy)和董大酉等四人評審後，選出留美建築師趙深及孫熙明的規劃圖為第一等獎（圖1-14）。不過，由於評審認為該計畫缺

計劃股為基層規劃單位，工作範圍包括道路、港口、分區等之規劃。以上參見沈怡，《沈怡自述》（台北：傳記文學出版社，1985）；上海市通志館年鑑委員會編，《上海市年鑑（民國25年）》（上海：中華書局，1936）：行政F33-35。

¹²² 《上海市政概要（民國23年）》：第五章工務，頁11；和《上海市年鑑（民國25年）》：行政F51-52，特載A17-19。「市中心區域建設委員會」剛成立時，委員除沈怡和黃伯樵外，還包括奚定謨、徐佩璜、朱炎、鄭葆成、朱有騫、鄒恩泳、鄭肇莖、薛次華、莫衡等人；1934年曾參與首都計畫的規劃師卓越，亦成為該會委員之一。此外亦有報導指出，來自德國柏林的Hermann Jansen教授亦曾為該會顧問；參見“Building a new Shanghai”, *Far Eastern Review* (June, 1931): 349。

¹²³ 根據《上海市年鑑（民國25年）》所載，1930年時，「市中心區域建設委員會」即完成了「上海市中心區域道路系統圖」、「市中心區域詳細分區計劃圖」、「上海市分區及交通計劃圖」。參見該書，頁特載A17。

¹²⁴ 董大酉，上海市行政區及市政府房屋設計報告，《中國建築》創刊號(1931)：5-17。

¹²⁵ “Greater Shanghai: Building a new port and city”, *Far Eastern Review* (June, 1930): 296-297。同時，亦規劃出市政府新屋建築面積10000平方公尺，警察局、公用局、工務局、衛生局、教育局、社會局面積各7000平方公尺，財政局、土地局、港務局面積各6000平方公尺。

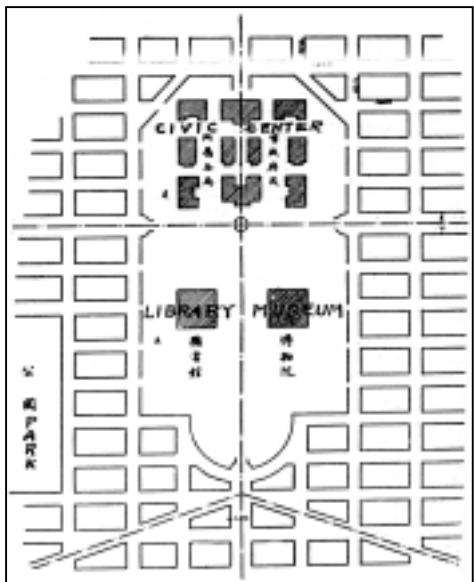


圖 1-13 上海市行政區規劃圖，Carl E. Grunsky，1929 年。
資料來源：“Greater Shanghai: Building a new port and city”，*Far Eastern Review* (June, 1930): 297。

圖 1-14 上海市行政區競圖第一等獎規劃圖(右)，趙深和孫熙明，1930 年。

資料來源：村松伸，《上海 都市和建築，1842-1949》：243。

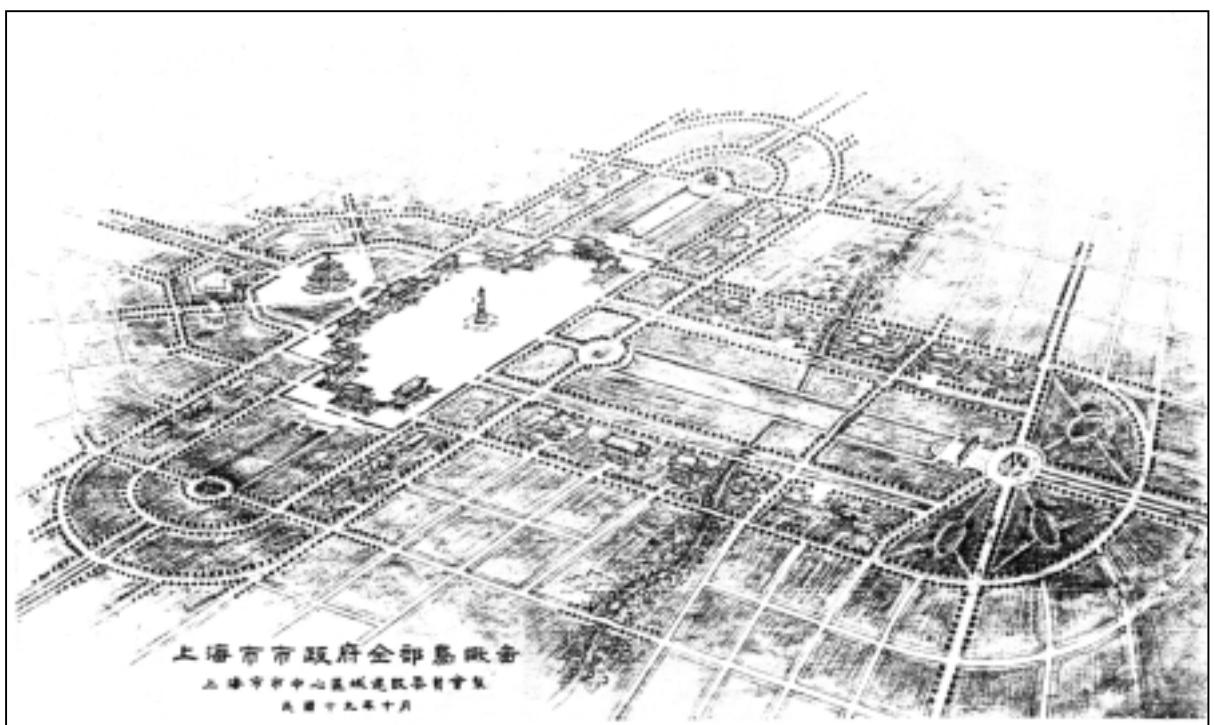


圖 1-15 上海市市政府全部鳥瞰圖，董大酉，1930 年。
資料來源：《中國建築》創刊號(1931)：10。

混合西方雄偉壯麗城市空間和中國宮殿建築風格的市行政區計畫內容

點過多，最後「市中心區域建設委員會」決定採用董大酉所制訂的規劃圖¹²⁶。並於該年7月設置直屬於該會的「建築師辦事處」，由董大酉出任該辦事處主任，專事負責市行政區和市府及各局新廈之規劃設計¹²⁷。

在一篇文章中，董大酉曾說明，該市行政區規劃的主旨，為「邇來歐美各大城市多集公共機關於一處。名為『行政區域』。非特辦事上便利。而聚各大建築物於一處。可使全市精華集中。增益觀瞻」¹²⁸。在此壯麗市容目的引導下，董大酉將此佔地約500餘畝的市行政區，規劃為一具有南北東西兩軸線關係的十字形空間（圖1-15），軸線交叉處設一中國式寶塔，「代表上海市中心點。登塔環顧。全市在目。從四路大道遙望可見。高塔矗立雲際」¹²⁹。寶塔之三面環繞以市政府及各局建築，市政府建築為居中且最為高大，亦居

南北向軸線核心位置，其後為孫中山紀念堂。這些建築物和寶塔之間為一佔地約120畝之巨大廣場，可供數萬人集會或閱兵之用。廣場之南為長方水池，讓「市政府及各局房屋。從南面望。全部在目。射影池中。增加景色」¹³⁰，並將廣場空間連接至最南端作為市行政區主要入口之五重牌樓；水池兩側則分列市立大會場、圖書館、博物院等公共建築。而區中政府新屋之建築風格，經研究後認為，應「取形北平宮殿建築而成。參以現代需要。使美觀與實用兩全」¹³¹。董大酉並說，希望藉此使市行政區「成為全市精華集聚點。成為世界著名行政區之一」¹³²。

¹²⁶ 當時除趙深和孫熙明獲首獎外，另一留美建築師巫振英則獲第二獎，第三獎由E. S. J. Philips獲得，李錦沛、徐鑫堂、施長剛獲佳作獎(first mention)，楊錫謬、沈理源、朱葆初獲傑出獎(mention)；參見“Greater Shanghai: Building a new port and city”, *Far Eastern Review* (June, 1930): 296-297；和村松伸，《上海 都市和建築，1842-1949》(東京：株式會社 PARCO 出版局，1991)：242。其中朱葆初亦曾參加1929年7-9月舉行之首都計畫中央政治區規劃競圖，獲佳作獎；董大酉本人亦同，本文將在第四章中討論。而關於上海市行政區這些得獎案的缺點，董大酉說，「據評判報告。本屆徵求所得圖案。雖各具所長。惟最大缺點。厥為計劃太散漫。各局距離太遠。不能收集中管理之效。應徵者同具之第二缺點。在未能充分運用中國固有建築式樣」，遂決定由他另擬計畫，最後經「市中心區域建設委員會」常會通過。引自董大酉，上海市行政區及市政府房屋設計報告，《中國建築》創刊號(1931)：5-17。

¹²⁷ 根據《上海市年鑑(民國25年)》記載，該建築師辦事處包括董大酉在內，共有十人，其中有王華彬(助理建築師)和劉鴻典(繪圖員)等人。參見該書，頁行政F52。

¹²⁸ 引自 上海市行政區及市政府房屋設計報告，《中國建築》創刊號(1931)：11。

¹²⁹ 同前。

¹³⁰ 同前。

¹³¹ 同前，頁9。

¹³² 同前，頁8。



圖 1-16 上海市市中心區域分區計畫圖，1930 年。

資料來源：上海城市規劃志編纂委員會編，《上海城市規劃志》（上海：上海社會科學院出版社，1999）：68。

市中心區域之 土地分區使用 計畫

1930 年時，「市中心區域建設委員會」亦完成市中心區域的土地分區使用和道路系統計畫。在土地分區使用計畫方面，除前述行政區外，其餘分為商業區和住宅區（圖 1-16）。商業區分為塊狀和帶狀兩種：其中塊狀商業區在行政區以北地域，取其鄰近計畫開闢的吳淞商港和火車總站。帶狀商業區沿幹道劃設，取其可就交通之便發展商業，並為後面之住宅區隔離塵囂。除行政區和商業區外，其餘地域劃為住宅區，分為甲、乙兩種：甲種為高級住宅區，面積較少，分派在公園或廣場之旁；其餘為乙種普通住宅區。此外，「為市民之衛生及精神修養與天然景物之陶融」，亦有空地及公園之劃設：其中空地為運動場，包括泗涇橋球場、江灣跑馬場和遠東運動場；公園除市行政區外，亦有浦濱和沿袁長河與小吉浦兩側劃設之公園¹³³。

市中心區域之 道路系統計畫

道路系統計畫方面（圖 1-17），其道路層級分為幹道和次要道路兩種¹³⁴；其中幹道再分為寬 60 公尺之林蔭道和 30 公尺道路兩種；次要道路分為 25 公尺和 20 公尺兩種¹³⁵。街廓長寬大約為 150x80 公尺左右，住宅區並力求東西向排列，好讓建築物多向南北。系統佈設方面，則相當形式化地以行政區為中心，沿著東西和南北十字軸線放射出四條林蔭道，使其「宛如星光之四射，市中心居其中央，有控制全局之勢」¹³⁶。其中向西之林蔭道命名為「三民路」，將連通至計畫新設的鐵路客運總站，並在之前銜接南北向的體育館路和中山北路，連通至吳淞新港和既有市區；向東的林蔭道稱「五權路」，連通至計畫興建的虬江口碼頭，並以軍工路和浦西路北接吳淞新港和南接既有市區；向北之「世界路」連接至吳淞新港；向南的「大同路」則與公共租界北側道路直接連通。此外，亦有南北向之淞滬路、黃興路、東西向之殷翔路、和西南向之其美路等交匯一起的主要道路系統佈設，來輔助市中心區域西側之交通運輸。次要道路則為區域內局部交通之用，並有供給各建物空氣光線之功能；其系統採棋盤式與放射狀並用，主要目的在劃出適宜建築之街廓¹³⁷。

計畫執行之構想

此外，對於計畫執行方面，市政府也有一些構想。市政府估算市中心區域第一期建設經費約需 5000 萬元。而鑑於市府財政困難，同時也不能增加稅捐，因此計畫仿照歐美

¹³³ 《上海市政概要（民國 23 年）》，第五章工務：3-4。

¹³⁴ 同前，頁 3。

¹³⁵ "Building a new Shanghai", *Far Eastern Review* (June, 1931): 351.

¹³⁶ 引自《上海市政概要（民國 23 年）》，第五章工務：3。

¹³⁷ 同前。

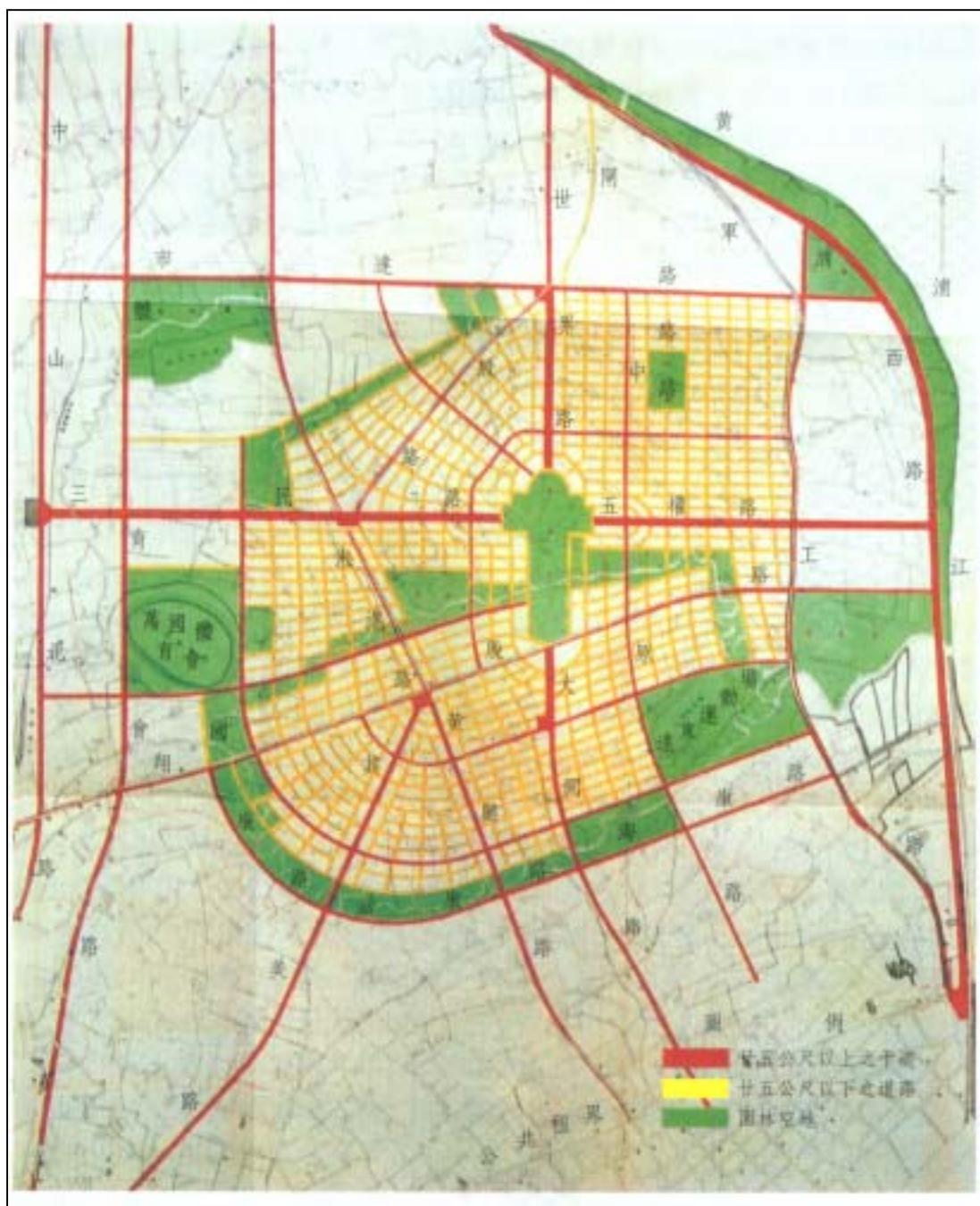


圖 1-17 上海市市中心區道路系統圖，1930 年。
資料來源：同上圖，頁 301。

方式，在新市區未開闢前，市府以低價買進多數土地。一方面可供開闢道路公園之用；另一方面，待新市區開闢完成地價高漲後，再將餘地售出，來籌得開發經費。所以在 1929 年宣布市中心區域計畫時，即同時決定自即日起區內土地禁止買賣過戶，並將按照當時地價徵收區內 5000 餘畝土地。而計畫中的黃浦江上建橋和吳淞築港計畫，也將循此方式辦理¹³⁸。

(二) 全市計畫

1930 年間上海市政府也制訂完成全市的土地分區使用和交通計畫。在土地分區使用計畫部分，似乎主要根據 1929 年底龔詩基短暫來華時間，所提出的分區計畫草案（圖 1-18）。該草案計畫將上海浦西分派為市中心（即市行政區）商業區、工業區、住宅區、商港區、公園區和油池區。其中市行政區即在前述位置。商業區則為市中心區域全部，並向南沿黃浦江西岸，通過公共租界、法租界、直到南市。工業區則在蘇州河南岸和西北地域。商港區位於市中心區域之北和黃浦江對岸。公園區只劃出兩處，一處位於黃浦江口，另一處位於市中心區域內。油池區在商港區之間。其餘廣大地域皆分派為住宅區。此外，該圖中亦相應規劃出主要道路系統。

最後上海市政府公布的全市分區計畫，僅包括行政、工業、商港、商業、住宅等五種。其中行政區位置維持不變。工業區區位方面，除保留原吳淞江、蘊藻濱下游兩岸與高昌廟沿浦一帶舊有工業區外，也劃設真如大場一帶為工業區，因為市府計畫在此興建火車貨運總站，並有鐵路直通吳淞新商港。商港區如龔詩基之計畫，分派在吳淞鎮以南殷行鎮已北沿黃浦江岸，和對面浦東沿浦之地。商業區方面，除保留租界以成之商業區外，市中心區域和南市一帶均劃入。住宅區則劃在江灣大場之間、租界與南市之西、和真如、梵王渡、法華鎮、龍華鎮、漕河涇一帶¹³⁹。

¹³⁸ 同前，頁 12-13。

¹³⁹ 同前，頁 13。不過，在這些分區計畫中似乎沒有制訂建築使用項目和高度、建蔽率等建築限制；而最終這項分區計畫也未執行。比如，根據 1937 年 2 月市政府修正公布的《上海市建築規則》，其中有關建築高度規定，主要採面前道路寬度之 1.5 倍來限制；建蔽率則主要與樓高有關，比如樓高二層及以下建蔽率為 70%，三層以上者 60%；也無與分區使用項目限制之條文出現。詳見上海市政府編，《上海市政府法規彙編》（上海：上海市政府印，1947）：538-559。而沈怡在 1935 年 11 月上海市政府擴大紀念週的一篇報告中，亦說分區計畫雖於 1930 年 6 月間經市政會議通過施行，「但是現在因為從事建建物，尚不十分踴躍，所以除行政區外，並沒有嚴格執行」。引自 上海市工務局沈局長報告五年來市中心建設工作，《建築月刊》3(11)：43-45。



圖 1-18 大上海分區計劃之研究，Carl E. Grunsky, 1929 年。
資料來源：同圖 2-13。

全市交通計畫

交通計畫部分，分為鐵路、水運和道路系統等計畫（圖 1-19）。鐵路方面，計畫將原滬寧鐵路和滬杭甬鐵路改道，並加築支線成一環狀系統，且客貨分開；同時，以滬寧鐵路上的真如為二條鐵道線路的交叉總匯及貨運總站。從真如出發，其中第一線專供客運及輕便貨物使用，往北經大場轉東，以市中心區西端新設之客運總站為終點。第二線亦從真如往北，經大場再往北後轉東，連接至吳淞新港南端，並設支線通往各碼頭，好讓水陸運間連成一氣。第三線為更北之貨運路線，主要目的為連通蘊藻濱北岸之新設工業區，並直達吳淞鎮北之砲台。第四線則由真如往南，接入滬杭甬鐵路後，將滬杭甬鐵路向東延伸跨過黃浦江，並繞行至吳淞新港對岸；因為此處未來將作為吳淞新港擴充之用。水運方面，主要為開闢吳淞新港和市中心區域東端的虬江口碼頭，來取

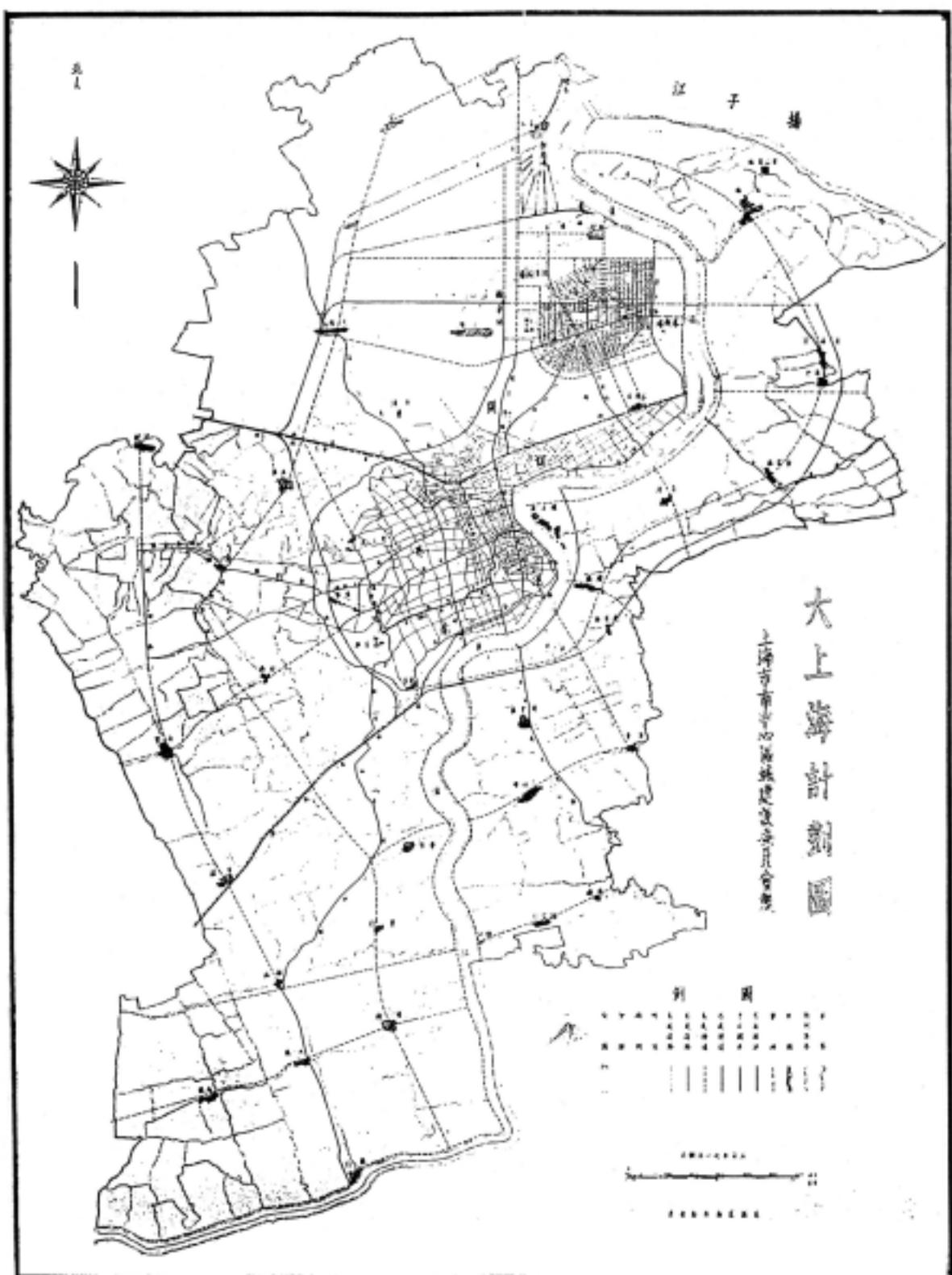


圖 1-19 大上海計劃圖
資料來源：同圖 2-16，頁 89。

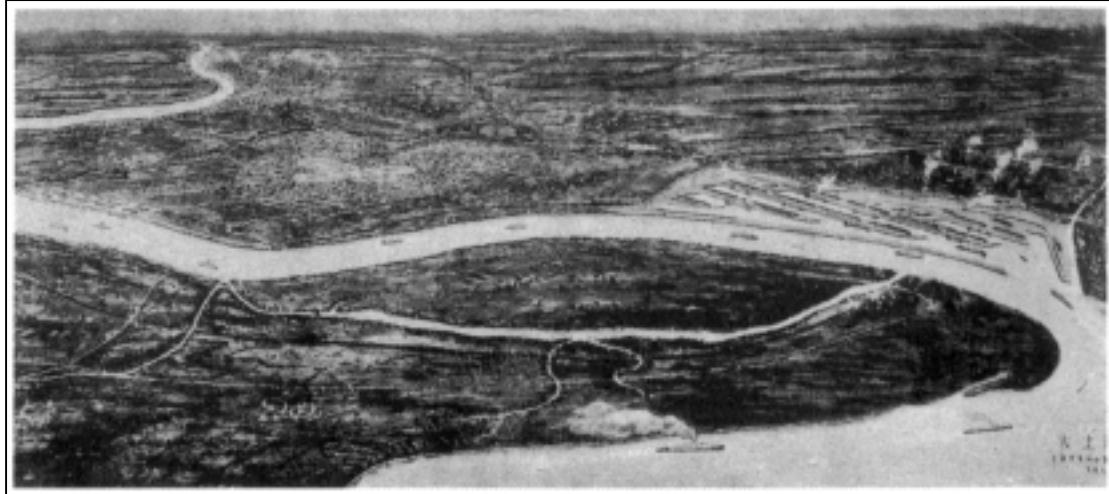


圖 1-20 吳淞新港鳥瞰圖；左端為虬江口碼頭。

資料來源：《中國建築》1.6(1933)：6。

代租界碼頭的地位（圖 1-20）；並在蘊藻濱和吳淞江之間開鑿運河，將此兩處工業區聯繫起來，並利貨物航運輸出入。

道路系統方面，分為全市幹道系統和各區道路系統兩部分計畫。全市幹道系統計畫（圖 1-19），以市中心區域道路系統為中心，規劃出 20 餘條、總長度約 500 公里的幹道，來與各區道路系統連接。而各區道路系統部分，則分為滬南區（南市）、閘北區、滬西區、浦東區、吳淞鎮、江灣鎮、和滬南區東部等七區，實施更細密的地區道路規劃¹⁴⁰。而為了執行這些都市計畫，上海市政府亦訂有《築路征費章程》等法規。在執行上，凡在開闢新路路線上之土地，由市政府全部徵收；在整理舊路時，則採「土地重劃」或逐步退讓等二種方式進行¹⁴¹。

二、都市計畫的制度化

1939 年 6 月國民政府所頒佈的《都市計畫法》使都市計畫傳播範圍進一步擴大並標準化

在前面討論過的這些早期案例中，我們瞭解在「都市計畫」被引進中國的同時，已進行了某種程度的制度化，不但專責機構被創設出來，而且也有某些法規的制訂，來協助這些計畫推行。不過，就如之前討論過的、都市計畫被引進中國之前的情形一樣，這些都市計畫制度都屬於地方層級，中央政府並沒有制訂相關法規來推行都市計畫；同時這些都市計畫被制訂推行的途徑與計畫內容也不盡相同。1939 年 6

¹⁴⁰ 同前，頁 13-14。

¹⁴¹ 同前，頁 16。

《都市計畫法》
制訂之七項原則

《都市計畫法》
內容分析

月 8 日在對日抗戰熾烈，幾難進行城市建設之際，國民政府所頒佈的《都市計畫法》，不但「標準化」了都市計畫的內容，還將都市計畫推行至全國各地方，近代中國城市規劃的歷程因此步入了新的歷史階段¹⁴²。

當時制訂此法時，行政院曾陳述《都市計畫法》之制訂原則有七項：1)都市計畫就重要城市地方儘先訂定；2)計畫之擬定與變更應經中央主管機關核定；3)地方政府需組織都市計畫委員會為專責機關；4)擬定之都市計畫應預期未來之發展；5)規定道路公園佔計畫區域之百分比；6)計畫內容中需包含公共衛生之規定；7)都市計畫得分期分區實施¹⁴³。

頒行之《都市計畫法》即反映了這些原則(圖 1-21)，《都市計畫法》內容共分 32 條¹⁴⁴。首先，其中第三條規定，必須擬訂都市計畫的地方，包括各市、以開闢之商埠、省會、聚居人口在十萬人以上者 和其它經國民政府認為應擬訂都市計畫之地方，顯示其所認為重要地方相當廣泛。而根據第八條規定，都市計畫的專責機關，也由之前各地有別情形，統一為「都市計畫委員會」，由地方政府遴聘專門人員和指派主管人員組成。而由各地「都市計畫委員會」必須根據預估計畫區域至少 30 年內之發展來制訂都市計畫；其計畫內容也標準化為下列幾項：1)市區現況；2)計畫區域；3)分區使用；4)公用土地；5)道路系統及水道交通；6)公用事業及上下水道；7)實施程序；8)經費；9)其他。並說明，前項各內容，應盡量以圖表來表示。尤其關於市區現況部分，規範應包括地勢、人口、氣象、交通、經濟等；也應附比例尺不小於二萬五千分之一的實測地形圖，其上標示出山河地勢，既有道路市街和名勝建築等。

其次，又有關於制訂土地使用分區、道路系統和公用事業計畫之規範。在土地使用分區計畫方面，第 12-18 條規定，各地都市計畫應劃定住宅、商業、工業等分區，必要時

¹⁴² 之前 1930 年 6 月 3 日國民政府公布的《土地法》中，即曾規定城市必須進行土地分區使用。該法第 108-151 條、153 條、155 條、160 條中規定：1)各市需制訂土地及建築物使用限制；2)各分區需規定建築線；3)限制建築物之高度、層數與形式；4)限制建蔽率；5)面積過小、形狀不整、已公布為街道、和土地重劃未經市政府核准之土地不得建築。不過這些規定僅局部牽涉到都市計畫之全面實施，且因土地法之施行法未能及時頒佈，該《土地法》遲至 1935 年 4 月 5 日《土地法施行法》公布後才開始實施；而該《土地法施行法》又規定，分區使用得分為行政、商業、文化、工業、住宅等五種來劃設。以上參見謝振民編著，《中華民國立法史》(北京：中國政法大學出版社，1999)：1153-1175。

¹⁴³ 函送都市計劃法原則及草案（民國 28 年 6 月 7 日到），《營建事業法令》，國史館國民政府檔案，檔號 0121.80/0015.01-01，頁 73-81。

¹⁴⁴ 《都市計畫法》全文，詳見 呈請公布都市計劃法（民國 28 年 6 月 7 日到），《營建事業法令》，國史館國民政府檔案，檔號 0121.80/0015.01-01，頁 86-93。



圖 1-21 立法院呈送國民政府公布之《都市計畫法》原稿

資料來源：呈請公布都市計劃法（民國 28 年 6 月 7 日到），《營建事業法令》，國史館國民政府檔案，檔號 0121.80/0015.01-01，頁 86。

得劃定行政區和文化區。又規定，住宅區內土地和建築物使用，不得妨礙居住安寧；商業區之使用不得妨礙商業之便利；工業區中若有特殊性質之工廠，必須特別指定地點建築；行政區應盡可能劃設在市中心；文化區應劃設在幽靜地區等。最後，又規定土地分區使用計畫公布後，各區內原有不合使用之建築物，除修繕外不得增築。第 22 條則對公園做出規定，認為公園應依天然地勢及人口疏密來分別劃設，其總面積不得低於計畫區域權面積之 1/10。

道路系統計畫如何制訂方面，規範於第 19-21 條。其中規定，市區道路系統應根據分區計畫、交通情形和預期之發展等三項因素佈設，而道路總面積，不得少於計畫區域全面積之 1/20；又規定，街廓長寬應依分區性質分別訂定，以及主要道路交叉處與紀念建築物地段，均應設置廣場。公用事業計畫方面，規範於第 23-27 條。其中規定，飲用水需以自來水為原則，而水源地段不得有排水溝渠等妨礙水源潔淨之設施；又規定，中小學和體育、衛生、防空、消防等設施之用地，應依居民分佈情形合宜配置之；以及，運送垃圾糞便碼頭應距離市區一公里以外，和公墓應設於適當地點等。而更特別的是還規定，如都市計畫對象為既有市區時，應依地方情形另闢新市區；而新市區建設時，應先完成主要道路和溝渠等，且在建築地段應盡先完成土地重劃。

最後，又規定地方政府在完成都市計畫後，應送內政部會同相關機關核定，轉呈行政院備案後，才交地方政府公布施行；而若必須進行都市計畫變更時，亦必須照此程序辦理。如此，顯然設計由中央政府來發動地方必須制訂都市計畫，並握有地方都市計畫之最後決定權；不若在《都市計畫法》公布之前，地方尚享有可自行決定是否制訂都市計畫、或進行其他方式的城市規劃，或該制訂什麼樣內容的都市計畫之自由。

第三節 國民政府都市計畫思潮的產生

1910 年代胡漢民的廣州改造計畫

雖然 19 世紀下半以來，西方城市規劃已在中國被實踐了一段相當時日，某些內容也被中國本地某些人士所自覺接受，並逐漸形成一種的氣氛；不過，國民黨的領導階層，卻似乎鮮少注意到此一範疇。可能一直要到 1911 年，辛亥革命成功之後，取得某些地方領導權的國民黨人士，才稍微注意到城市規劃。胡漢民 1911-1913 年間擔任廣東都督期間，計畫進行的廣州城市改造，可能是其中較為顯著的例子。當時他曾創設工務司，聘請程天斗為司長。在程天斗的主持下，計畫拆除廣州舊城牆築成環城馬路，也規劃了舊市區的馬路系統等。不過，此拆城築路計畫後因胡漢民加入反袁運動，胡被袁世凱罷黜而暫時未行¹⁴⁵。

同時，胡漢民署理廣東期間，也模仿香港的殖民地建管制度，以「廣東省會警察廳」為主管機關，制訂了《取締建築章程及施行規則》，開始在廣州實施建築管理¹⁴⁶。從這些城市改造的內容看來，1910 年初期，國民黨領導人士對城市規劃的認知，似乎仍不脫清末張之洞等洋務人士所主張的範疇；雖然範圍稍事擴充到建築管理方面，不過似乎還比不上被其視為保守復舊的袁世凱、朱啟鈴，在北京新市區開闢時的主動激進。

而當 1912 年中國政權落入北洋軍閥之手，國民黨要員因為「二次革命」，將目光再次集中在政治軍事方面時，城市規劃相對地被忽略。似乎要到 1910 年代末期，孫中山開始關注到中國經濟發展問題時，城市規劃才又開始被進行較為持續的討論與實踐。比如孫中山所著的《實業計畫》中，便包含了一些城市規劃主張。

¹⁴⁵ 當時程天斗制訂的廣州城市改造計畫，除拆城築路外，還包括開闢新道路與拓寬舊街道、大沙頭埋填改造計畫、黃浦江疏浚工程、港灣工程等。除由他出任工務司長外，程天斗還聘任另一留美工程師伍希侖為司內工程師，西人工程師 R. C. Johnson 為助手。胡漢民去職後程天斗繼續擔任工務司至 1915 年。參見黃俊銘，清末留學生與廣州市政建設，收錄在汪坦、張復合主編，《第四次中國近代建築史研究論壇論文集》（北京：中國建築工業出版社，1993）：183-187。

¹⁴⁶ 該建管法規內容共計 34 條，黃俊銘認為與香港 1856 年公布之建築規則相仿，也為國民政府最早的建築技術規則。法規制訂的目的以取締妨礙公共安全和衛生的建築物為主，並規定堤岸和馬路兩側之建築物，面前須留設寬 8 尺之騎樓。不過，此騎樓條文被繼任者所取消。參見前，頁 184。

1.3.1 孫中山《實業計畫》中的城市規劃主張

孫中山寫作《實業計畫》的背景

孫中山的《實業計畫》寫作於 1918 年，他個人政治生涯低潮之時¹⁴⁷。寫作的目的之一，是想利用一次戰後全世界濃厚的重建氣氛，來吸引外資增大對中國的投資規模，並引導這些投資到他認為重要的部分¹⁴⁸。除此之外，學者也認為，孫中山亦有藉由此書的出版，促使中國民眾注意到大規模建設，對中國經濟發展的重要性¹⁴⁹。他之強調大規模建設對中國經濟發展的作用，似乎是因為他認為，這是讓中國在短時間之內，能擺脫窮困和受制於列強帝國主義的唯一辦法。1919 年在一篇名為「中國實業當如何發展」的文章中，孫中山說：

吾國今日之困難，莫不知為實業不振，商戰失敗。二三十年以來，外貨之入口超於土貨之出口，每年當在二萬萬以上。此為中國之最大漏扈，遂至民窮財盡，舉國枯涸，號為病夫。愛國志士，悚然憂之，莫不以發展實業為挽救之方矣。¹⁵⁰

¹⁴⁷ 1917 年 9 月孫中山曾在唐繼堯、程璧光等人的支持下，在廣州另立軍政府，由孫出任大元帥，與北京政府遙相對抗；這是孫中山在 1912 年 4 月辭去臨時大總統後，首度再次掌有政權。不過由於實權由唐、程等人所握，大元帥形同虛設。1918 年 5 月，廣州軍政府改組為集體領導，大元帥裁撤，被孫中山斥為亂法營私，因此離粵寓居上海，直到 1920 年秋才因陳炯明之助重掌廣州政權。在這段失去政治實權期間，孫中山因此花費較多時間，思考和宣傳其革命理想；《孫文學說》和《實業計畫》即為此時最主要的產物之一。根據孫科的回憶，當時他和孫中山一起住在上海莫愛理路 29 號。他回憶孫中山寫作《實業計畫》的過程時說：「一九一八年十一月歐戰宣布停戰，上海各界人士都認為是一件大事，相與慶賀，鳴放爆竹。」國父就在當時著手研究實業計劃，他主張國際開發中國(International Development of China)，並且蒐集了許多地圖擺在地上，計劃鐵路的開發和南方大港、東方大港和北方大港，並且每星期都找了蔣夢麟、郭秉文、李耀邦等四、五個學者共同來研究，那本實業計劃是「國父用英文隨便寫的，修改後並譯為中文本，脫稿以後就打字」。由此來看，似乎計畫過程並非十分嚴謹；而這點似乎孫中山也頗有自覺，書中多次提到各項計畫須經專家翔實調查審定後，方可著手從事。不過，此書隨後卻成為國民政府「建設」中國的主要依據。寫作期間孫中山曾將內容陸續發表在《建設》雜誌之中，1921 年集結成冊以英文在紐約出版，書名即為 International Development of China (New York: G. P. Putnam's Sons, 1922)。以上孫科回憶，引自「孫哲生先生口述傳記」，收錄在吳任華編，《孫哲生先生年譜》(台北：孫哲生先生學術基金會，1990)：468-469。

¹⁴⁸ 在《實業計畫》序言中，孫中山說：「歐戰甫完之夕，作者始研究國際共同發展中國實業，而成此六種計劃。蓋欲利用戰時宏大規模之機器，即完全組織之人工，以助長中國實業之發達，而成我國民一突飛之進步。」引自中國國民黨黨史委員會編，《國父全集》第一冊（台北：中國國民黨黨史委員會，1973）：507。

¹⁴⁹ Sidney H. Chang(張緒心)& Leonard H. D. Gordon(高理寧), *All under heaven: Sun Yat-sen and his revolutionary thought* (Stanford: the Board of Trustees of the Leland Stanford Junior University, 1991), 卜大中譯，《孫中山：未完成的革命》(台北：時報出版公司，1993)：206。

¹⁵⁰ 引自《國父全集》第二冊（台北：中國國民黨黨史委員會，1973）：167。

而中國該如何進行大規模建設，即為《實業計畫》的核心內容。該書中，孫中山列舉的中國重大建設項目共有 10 種，分述在他所謂的「六大計畫」之中¹⁵¹。10 項重大建設的第 3 項即為，「鐵路中心及終點，並商港地，設新式市街，各具公用設備」¹⁵²。書中具體提到的新式市街，包括北方大港等共 10 多個¹⁵³；其地點與城市規劃，主要敘述於第一、第二、和第三計畫之中。從書中所描繪的城市規劃內容來看，孫中山對於西方城市規劃接受度相當高，而且主要偏重在「新市區開闢」方面。對於舊市區該如何改造，著墨的很少；似乎也不存在有保存既有城市特色的意識。

在北方、東方兩大港建設計畫中，孫中山主張，除了開闢大型商港外，還應一併興建全新的商埠城市。而這二座新城市，應選在「居民極鮮，人為障礙，絲毫不存」¹⁵⁴的未開闢之地。他解釋，唯有避開舊市區，另尋未開闢之地來建造新城，才能讓「規劃城市，發展實業，皆有絕對自由，一切公共營造，及交通計畫，均可以最新利之方法建設之」¹⁵⁵。而從書中所附的北方大港城市規劃圖來看，孫中山所想像的新城市，理想氣氛甚為濃厚（圖 1-22）。

按照他的計畫，此新北方大港城市，應建於大沽口和秦皇島之間，且為中國西北鐵路系統的端點。城市西南臨接港口區，西側並接鐵路；市區由此二處出發，向東及東北以嚴整的幾何秩序延伸配置。市區空間由兩種均分之方格道路系統來構成。其一為正南北向之較小方格系統，道路間距約為 200 公尺，與鐵路區垂直；另一為與此方格呈 45 度角交叉的較大方格系統，與港口區垂直。大方格為幹道系統，幹道間距離約為 1 英里；交叉處多設置有圓環，其中最大圓環設置於城市中心，並以幹道與內港碼頭聯繫一起；東北兩湖之間幹道，似規劃為較寬之林蔭道。市區規劃中亦有多處公園，位置在林蔭道東北與內港之西南。

¹⁵¹ 這 10 項為交通之開發、商港之開闢、設新市街、水力之發展、設鋼廠與水泥廠、發展礦業、發展農業、蒙古新疆之灌溉、北部與中部造林、和移民東三省及蒙古、新疆、青海、西藏。6 大計畫為以北方大港為中心之第一計畫、以東方大港為中心之第二計畫、以南方大港為中心之第三計畫、關於 10 萬英里鐵路建設之第四計畫、關於工業發展之第五計畫、和關於礦農業發展之第六計畫。

¹⁵² 《實業計畫》，《國父全集》第一冊：513。

¹⁵³ 除北方、東方、南方三大國際商港城市外，第二計畫中包括了鎮江、南京、蕪湖、安慶、勸陽港、武漢等，第三計畫中則有營口、海州、福州、欽州等；其中以北方和南方大港的城市規劃描述較多。

¹⁵⁴ 《實業計畫》，《國父全集》第一冊：520。

¹⁵⁵ 同前，頁 530。

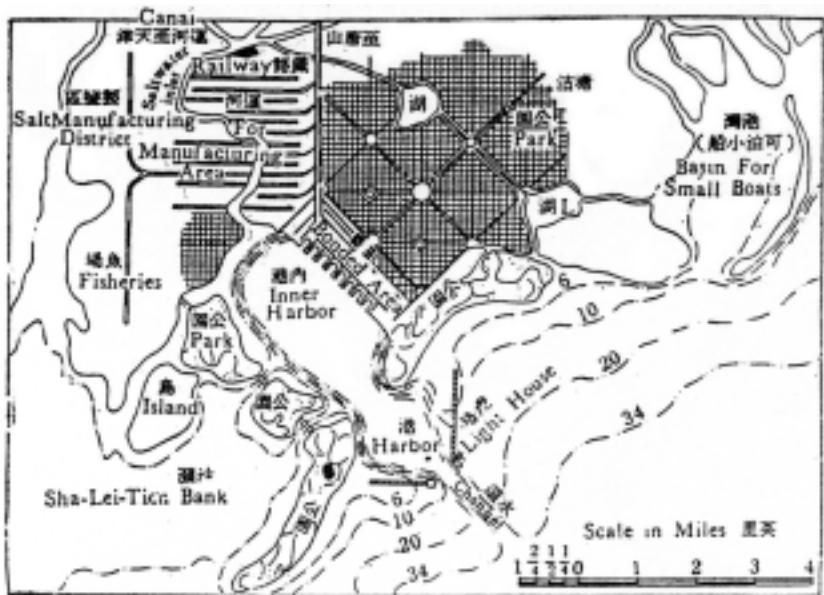


圖 1-22 北方大港計畫平面圖

資料來源：中國國民黨黨史委員會編，《國父全集》第一冊（台北：中國國民黨黨史委員會，1973）：520。

長江流域開發 計畫中的南京 城市規劃構想

廣州城市規劃 的構想

在規劃長江流域實業發展時，孫中山除了主張以大規模的修改河道，來促進長江運輸功能外，也認為沿岸之既有商埠，如鎮江、南京、武漢等地，應以開闢新市區的方式來「建設」，如此才能讓地區經濟快速發展。比如，他對南京的規劃便相當激進。他主張，應削去下關全市，增加此段江面寬度至 1 英里，以便長江水流順暢。原位於下關之碼頭，則移至米子洲與南京外城牆之間；並在碼頭和南京城之間，建一大於下關數倍之新市區，作為「工商總匯之區」¹⁵⁶。

作為南方大港的廣州，可能因為是他的家鄉，孫中山激進態度稍減，稱其目的不過「改良廣州城，以為世界商港」¹⁵⁷。他並未如北方東方大港計畫那般，蓄意忽略舊市區另建新城，反而認為應擴大市區範圍至黃埔和佛山，且包括沙面之水路區域。孫中山並大膽地主張，應建一長達 25 英里長之新水路於河南島東南，以取代原有舊市區之南的港口區（圖 1-23）；且將省城和河南島之間的省河，從河南頭一路填塞至黃埔，利用這些新生地建設新市街。同時，廣州城市規劃的某些內容，也顯現出 19 世紀末期土地使用分區理論和花園城市運動，對孫中山的影響。雖然內容並不完整，但他具體主張，沙面以東若干區域，應規劃為商業地段；以西若干區域則應為工業地區。在商業區中，應建設具有現代設

¹⁵⁶ 同前，頁 548。

¹⁵⁷ 同前，頁 563。

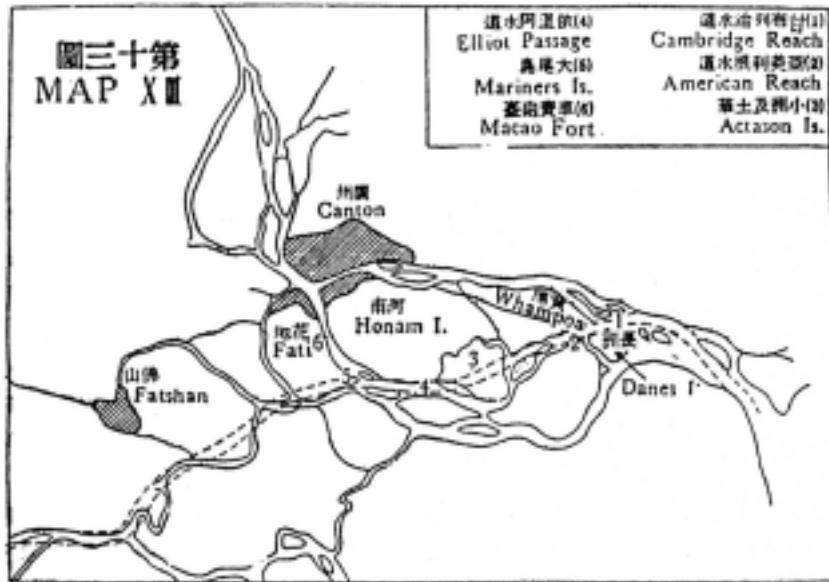


圖 1-23 南方大港廣州之計畫圖；圖中虛線部分為計畫新闢之水道。

資料來源：同前，頁 563。

備之碼頭和倉庫；工業區則應開闢小運河，使工廠得廉價便利之運輸。至於省城外風景優美之山坡地，則闢為具有新式設備和悅目園林之花園城市¹⁵⁸。只不過孫中山建議開發的這些花園城市，並非如霍華德(Ebenezer Howard)所主張的，供工人階層生活居住；而是專供當地富商和歸國富僑住居享樂之用。

至於這些城市規劃的實現，孫中山認為，應由國家來負起全責；同時還屢次提到要以「獲利」為原則。他認為，國家不但應負責城市之詳細規劃，而且應當將規劃之新市區土地全部收購。待開發完成後，土地價格飛漲數倍，再將之售予大眾，不但當初投資之資金可以完全回收，還有厚利可圖，國家資本因此大增。如果國家財力不足，只要先行收購部分急需使用土地即可；其餘土地則藉著國家之權威，劃為計畫用地並限定地價，令地主雖可使用，但不可漲價或轉賣，以便日後國家賣出先期土地獲利後，再將之收購以獲後利。

在孫中山這些主張下，城市的規劃和開發，已成為國家資本累積的聚寶盆；同時，在此財富重新分配過程中，國家之權力顯然增大許多。雖然他可能是因為想要藉此吸引外資投入，或有可能因為考慮當時國家財政拮据問題，而名義上

關於城市規劃
實現方法的主
張

以國家權力為基
礎和以國家利益
為皈依的城市規
劃主張

¹⁵⁸ 同前，頁 563-564。

國家資本亦為全民所共有。在描繪東方大港建設時的一段話，似乎最足以代表他在這方面的意圖：

[東方大港預定地]乍浦、澉浦之間及其附近土地之價，每畝當不過五十元至一百元，國家當劃取數百英方里之地於其鄰近，以供吾等將來市街發展之計畫所用。假如劃定為二百英方里，每畝價值百元……當費七千六百萬元。以一計畫論，此誠為鉅額。但政府可以先將地價按現時之額限定，而僅買取所須用之地，其餘之地，則作為國有地未給價者，留於原主手中，任其使用，但不許轉賣耳。如此，國家但於發展計畫中需用若干地，即隨時取若干地，而其取之，則有永遠不變之定價，而其支付地價，可以徐徐，國家將來即能以其地所增之利益，還付地價……至港面第一段完成以後，此港發達，斯時地價急速騰貴，十年之內，在其市街界內，地價將起自千元一畝至十萬元一畝之高價，故土地自體已發生利益矣，而又益之以計畫本來之港面及市街之利益。¹⁵⁹

小結

從上面分析的這些內容看來，孫中山在《實業計畫》中，所籌畫的城市規劃，全是為配合其中國實業發展計畫所制訂的。同時，其主張的城市規劃中，亦已包括了土地分區使用計畫的制訂，雖然並不具體。而從《實業計畫》另一中文書名為《物質建設》，孫中山將城市規劃及開發置為其中一部份來看，似乎顯露其將城市視為「物」之機械組合，而非市民之生活場所，因此可以透過城市建設來促進經濟之發展。此外，新市街由官方來主導和開發，和開發後利益也主要歸國家所有，都使得他的城市規劃主張，含帶有濃厚的國家干預性質。而這似乎是由於孫中山深受西方社會主義和其它觀念的影響所致¹⁶⁰。

¹⁵⁹ 同前，頁 531-532。

¹⁶⁰ 張緒心和高理寧認為，孫中山鑑於西方產業資本主義發展造成私人獨佔，使貧者越窮，因此主張節制私人資本和發展國家資本來救濟其弊。而孫中山此點思想的認識和發展，他們認為，主要得自馬克思的共產主義，和美國進步主義者亨利喬治(Henry George)和艾德華貝勒彌(Edward Bellamy)，也有約翰彌勒(John Stuart Mill)和中國古代土地政策的影響；雖然他反對馬克思的階級鬥爭觀點。參閱《孫中山：未完成的革命》：199-205。

1.3.2 孫科與都市計畫思潮的發韌

孫科寫作 都市
規劃論 的背景

孫科對都市計
畫的認知

孫中山 1918 年陸續發表《實業計畫》之後，為配合其父的建設主張，也於 1919 年時，在國民黨辦的《建設》雜誌上，發表了一篇名為「都市規劃論」的文章¹⁶¹。似乎由於剛自美歸國不久¹⁶²，孫科在這篇文章中所主張城市規劃，反映了當時美國剛時興未久的「都市計畫」思潮。

此文中，孫科認為，「都市規劃」(city planning)為當時最新進之「都市改良」之理論，其目的在於利用科學知識，規劃新都市和改良舊市區，使其成為便利、衛生、效率、壯麗美觀之都市。對於都市計畫的作用、意義、和範圍，孫科闡釋說：

其功用在規畫新都市之建設，或舊都市之改造，使都市一地真能符合希臘哲人亞理斯多德之旨，為『人類向高尚目的討共同生活之地』。其目的不外利用科學智識，計劃新都市之建設，及對於現在之都市，使之日見改良而臻於完善之境，成為較利便，較健康，較省費而節勞，較壯麗而美觀，其範圍則包舉一切關於都市建設之項：大之如籌謀建設新都市全部之計劃，小之如舊都市一隅之改良，街道路線之佈置，商埠居場之擬定，公園遊戲場之預擇，公用樓房之建造，各種公用機關之設備，以至於水利溝渠之整理，工廠民房之建築，莫不為都市規劃內之事務。故今日歐美各都市，莫不增設一都市規劃部，以擔任各種市政工程之設計也。¹⁶³

¹⁶¹ 都市規劃論 原載於《建設》雜誌第 1 卷第 5 期，目前收錄在孫科，《孫科文集》第一冊（台北：商務印書館，1970）：218-230。

¹⁶² 孫科(1891-1973) 於 1895 年間被送到檀香山長住，當時年僅 4 歲。據他回憶其幼年教育過程，11、12 歲之前在私塾學中文，之後進入天主教中小學接受英文教育，至 1911 年高中畢業。辛亥革命成功後，孫科於 1912 年 2 月回國；7 月在袁世凱的資助下，孫科再赴美國加州大學柏克萊校區就讀大學，於 1916 年畢業；隨後赴哥倫比亞大學就讀研究所，主修政治、經濟和財政，於 1917 年獲碩士學位。根據孫科日後的回憶，在柏克萊期間，他曾在包羅斯(David P. Barrows)和呂德(Thomas J. Reed)的指導下，注意研究過市政制度，可能因而瞭解到當時美國都市計畫的某些理論與方法。參閱孫科，「八十述略」，收錄在蕭繼宗編，《革命人物誌》第十三集（台北：中國國民黨黨史委員會，1975）：38-41；和「廣州市政憶述」，收錄在秦孝儀主編，《孫哲生先生文集》第一集（台北：中國國民黨黨史委員會，1990）：49。

¹⁶³ 孫科，「都市規劃論」，《孫科文集》第一冊：218。

其心目中的理想城市為巴黎與維也納

對於都市計畫內容與方法的認知

對於都市計畫興起之前的城市規劃，孫科最喜愛歐洲 17 世紀下半葉之後「宏大之都市改建計劃」¹⁶⁴；尤其對 19 世紀中葉巴黎之改造與維也納之「環街」計畫最為推崇。他認為，巴黎計畫「偉大與透徹」，「城之大部，當毀則毀之，昔日之小街陋巷，乃一變而為康莊大道」¹⁶⁵。而維也納之環城大道，是「世界壯麗無匹之街道」；尤其該街道之築成費用，取自原城牆拆除後之公地出售所得，政府不必另外出資。孫科認為此法甚為理想，指出「苟吾國各省都會，亦能仿行是法，則新都市之實現，似非難事也」¹⁶⁶。

至於都市計畫方面，孫科認為德國是最早也是最進步者。他指出，德國對於都市計畫這種「特別專門學術」，「早已從事於研究，而國中大學亦多講求此種科學，視為美術及建築工程學之首要分子也」¹⁶⁷；而英美不過於最近十年才開始流行。同時，德國各都市在市政府內皆設有專門規劃部門，可預測百年間城市之擴張程度，據以配置街道等城市基礎設施。也將全市劃為不同分區(zone system)，進行不同之樓高、間距、建築使用等規定，並依此進行建築取締。市中心則置「市政中心」(civic center)，內有公園、市政廳、圖書館等；各主要街道交會處，則建有教堂、戲院等雄偉建築「以壯觀瞻」¹⁶⁸。英國則在「花園都市運動」者的倡議下，於 1909 年通過《都市規劃法》(The Town Planning Act)，授權地方政府實施都市計畫，好控制建築密度，使「國中人民，無論貧富，皆得享美善健康之環境」¹⁶⁹。至於美國雖然近年來有些改進，但相對於德英則為落後。他指出其原因除了美國都市原本街道就較寬大，較無交通擁塞問題外，主要還是因為受限於各州憲法限制政府徵收民地，和民選市長任期不過 1-3 年所致¹⁷⁰。

城市空間規劃模式方面，孫科認為，歐美一般使用的形式有兩種：一為「棋盤式」，另一為「蛛網式」。他指出，棋盤式之優點為用地較少，且使人易於辨認方向；但不利交通，且無變化而不美觀。蛛網式則較利交通，且能增美城市景觀；但如太過曲折，也將有害交通之便利。孫科最後主張，

¹⁶⁴ 同前，頁 220。

¹⁶⁵ 同前，頁 223。

¹⁶⁶ 同前，頁 223。

¹⁶⁷ 同前，頁 224。

¹⁶⁸ 同前，頁 224。

¹⁶⁹ 同前，頁 225。

¹⁷⁰ 同前，頁 225-226。

「皆不能選一而遺其他。最善之規劃，為視二式並取之得其中耳」¹⁷¹。

都市計畫之工作方法，孫科認為，應分為兩個步驟進行。第一步驟為城市現況之調查與測量；其具體方法為學習歐美，在市政府下設置「規劃委員會」，以所謂的「科學」方式來進行¹⁷²。他指出，調查的範圍及方法，「實包括一切社會及經濟的情況，凡所有社會上及經濟上之事實，其可以統計形式表列之者皆入焉」。至於測量方面，則主要為規劃範圍之空間實質條件資料收集，應包括地勢、水路交通條件、人口分佈等。同時，孫科也強調這些調查及測量，為都市計畫實施之最重要基礎，必須經過長時間精密地進行，才能完全掌握；但若不如此，則日後都市計畫之施行，尤其牽涉舊市區改造方面，就將糾紛屢起遭遇很大阻力。

第二步驟為著手規劃。孫科認為，規劃進行之核心工作為，「預料此計劃市未來發展之方向，而定解決各附屬問題先後輕重之程序」¹⁷³。至於規劃之內容，以交通、衛生、娛樂三項為最重要。交通部分，必須包括一切之水路、鐵路、馬車與步行系統之規劃；衛生部分，應包括自來水和污水下水道系統之興築；娛樂部分，則主要為公園遊戲場和劇院音樂廳之設置¹⁷⁴。

小結

綜歸孫科在《都市規劃論》一文中呈現的城市規劃主張，可為下列幾點。首先，分析該文寫作的立場和目的，似乎顯露他不但是都市計畫的支持者，而且是為鼓吹都市計畫引進中國，才主動地寫作此文。其次，他認為所謂的都市計畫，為一利用科學方法，可造成城市效率、健康、便捷和美觀的專門知識；同時，必須藉由專家和專家所組成的專業機構才能完成。而在計畫方法方面，他主張計畫前必須進行縝密之調查測量；而計畫之內容主要包括交通、衛生、和娛樂三方面。雖然談到德國的「先進發達」時，提到土地使用分區，但並未將之列為都市計畫之主要內容。再者，在欽羨巴黎、維也納般壯麗宏偉、紀念性強烈的都市景觀之餘，他似乎傾向以大規模建設來改造中國城市。最後，在這些言詞中，也如孫中山一般，並沒有保存中國城市特色的意識存在。

¹⁷¹ 同前，頁 227。

¹⁷² 同前，頁 227-228。

¹⁷³ 同前，頁 228。

¹⁷⁴ 同前，頁 229-230。

第四節 孫科與廣州城市規劃

1.4.1 廣州城市規劃的緣起

廣州城市規劃
的時代背景

1920 年 8 月，孫中山策動陳炯明部隊攻下廣東。從此國民黨較能穩定地據有廣東；並由此為根據地，在 1927 年中開始進行「北伐」，從而建立領有權中國的政權；雖然其間經歷過相當波折，比如 1925 年 3 月孫中山過世，便對國民政府內部關係造成極大衝擊¹⁷⁵。在國民政府這段廣東時期（1920-1927 年），廣州地位之重要猶如首都；其市長一職，則大多由孫科擔任。孫科在前後三次擔任廣州市長期間¹⁷⁶，除了創設新市制，和接續推動之前已進行的舊市區改造工作外，也曾聘請美籍建築師墨菲(Henry K. Murphy)制訂廣州城市規劃。而此廣州城市規劃，似乎是國民政府首次制訂的全市性城市規劃；同時，從其計畫內容來看，此次廣州城市規劃，不僅將孫科在《都市規劃論》中闡釋的城市「現代化」論述具體化，也反映了 1925 年孫中山過世後，國民政府某些領導人士所建構的一種民族主義。

新市制的緣起
和內容

一、新市制下城市規劃體制的佈設

孫科 1921 年初任廣州市長時，不過年僅 30 歲。而其原因，除了他是孫中山的獨子身份特殊外，可能還與他之前發表的《都市規劃論》，切合當日改革氣氛有關¹⁷⁷。根據孫科

¹⁷⁵ 在孫中山過世前，廣州國民黨政府面臨的最大挑戰為陳炯明的叛變，和滇桂軍閥的謀反，直至 1924-1925 年間，藉著兩次「東征」才告平定。然而，孫中山過世後，國民黨內部又因「容共」問題和領導權相爭，分裂為左右兩派；而由於汪兆銘為首的左派，在 1925 年 7 月國民政府成立時取得優勢，右派人士紛紛出走，從此兩派傾軋不已。於是當 1927 年 4 月蔣介石胡漢民等宣布定都南京時，國民政府共有兩個政府（南京政府和武漢政府），三個黨中央（南京、武漢與上海西山派自立的黨中央）。有關孫中山死後國民政府派系鬥爭情形，參見吳振漢，《國民政府時期的地方派系意識》（台北：文史哲出版社，1992）之第二章「國民革命以來廣東人士的正統意義」。

¹⁷⁶ 孫科三任廣州市長時間分別為 1921 年 3 月-1922 年 6 月，1923 年 2 月-1924 年 6 月，和 1926 年 6 月-1926 年 11 月。關於孫科三次出任廣州市長始末，以及任內作為，參見賴澤涵，〈孫科與廣州市的近代化〉，《中國現代史專題研究報告》第八輯（台北：史料研究中心，1978）：249-274；和孫科，〈廣州市政憶述〉，收錄在秦孝儀主編，《孫哲生先生文集》第一集（台北：中國國民黨黨史委員會，1990）：47-65。

¹⁷⁷ 根據賴澤涵的研究，當時握有廣州政府實權者為廣東省長陳炯明，孫中山之左右手廖仲愷擔任省財政廳長。陳炯明咸以改革色彩濃厚著稱，在之前領有漳州期間，他推動漳州的城市基礎設施改良，曾拆除了舊城牆來築路，並開闢了公園和建立警察局來維持公共衛生等。領有廣東之後，陳炯明亟欲將地方自治推行到全廣東境內，也想要把廣州改造為中國南方最進步的城市。而在此之前，廣州市政由「市政公所」負責，其管轄範圍僅為路政、警政和稅收三方面；陳炯明認為，市政公所職能必須擴大，才能落實他的改革理念。至於廖仲愷方面，賴澤涵認為，他可能是因為他注意到孫科發表的《都市規劃論》，從而推薦孫科負責廣州的市政改革。陳炯明因此派任孫科

自己的回憶，他在接受陳炯明的任命之後，由於相關資料未在身邊，僅能以記憶所及之美國市制，「窮一夜之力」，制訂了《廣州市暫行條例》草案；「但條例草就先送廖仲愷先生審閱，廖先生竟深為首肯，再提省署會議決定，亦照原文通過並公布施行」¹⁷⁸。

《廣州市暫行條例》中規定，新成立之市政機關稱「廣州市政廳」，由三個獨立部門組成。行政方面為「市行政委員會」，由市長任主席並對外代表市政府，由省長任命。其下分設公安、衛生、公用、工務、教育、和財政六局，六局局長亦為市行政委員會委員。市行政監督機關為「市參事會」，其成員部分由選舉產生，部分由省長任命；亦設有「市審計處」，監督財政運用情形，處長由省長任命；若參事會或審計處，和市行政委員會之間發生爭執時，亦由省長裁決¹⁷⁹。由此看來，創設新市制之理由之一雖為地方自治，而其模仿對象亦為地方自治程度較高之美國；但實際上經修改後，廣州市政廳仍如市政公所一般，為省政府派出機關，只不過管轄範圍和權力擴大許多。而如此新市制，隨後成為國民政府市政制度的藍本¹⁸⁰。

為了凸顯其改革路線，孫科任命的各局首長，除警察局長仍由地方實力軍人魏邦平擔任外，其餘五局皆由具留美背景之知識份子出任¹⁸¹。其中掌管城市建設之工務局，局長由孫科就學柏克萊期間同學程天固出任¹⁸²；局中之工程師主要有伍希侶、彭回、楊錫宗等人¹⁸³。工務局下設「工程建築」和「建築取締」二課。工程建築課主要掌理測量製圖，和規劃開闢道路、市場、溝渠、橋樑、公共建築、水道等；建築取締課則負責建築執照之發給，並取締不符規定之公私有建築和其它工程¹⁸⁴。此外，工務局中又設有「工程設計委員會」，專責「規畫關於廣州市各種工程設計及建築預算事

為廣州市長。參見賴澤涵，孫科與廣州市的近代化，《中國現代史專題研究報告》第八輯：252-256。

¹⁷⁸ 孫科，廣州市政憶述，《孫哲生先生文集》第一集：49。1921年出版之《廣州市市政概要》中亦稱，「廣州市暫行條例，係採用美國市委員制，並參酌地方情形，略加修改，以期適用」；引自《廣州市市政概要》中之 市政廳紀略：2。

¹⁷⁹ 孫科，廣州市政憶述，《孫哲生先生文集》第一集：2-3。

¹⁸⁰ 孫科制訂的這套廣州市政體制，在國民政府北伐完成後，被推行到全中國；參閱沈怡，三十年來中國之市行政，中國工程師學會編行，《三十年來之中國工程》(1946)：939-943。

¹⁸¹ 孫科，廣州市政憶述，《孫哲生先生文集》第一集：49

¹⁸² 關於程天固工務局長任內，推動局務工作情況，參見程天固，《程天固回憶錄》(台北：龍文出版社，1993)：？。

¹⁸³ 孫科，廣州市政憶述，《孫哲生先生文集》第一集：57-58。

¹⁸⁴ 《廣州市市政概要》之 市政廳紀略：8-9。

宣」，也可以聘請外國工程師擔任委員，以補本國都市規劃和相關工程人才之不足¹⁸⁵。

二、舊市區改造的推行

在這些市制改革和人事部署的同時，孫科也接續推動之前進行中的舊市區改造工作；這部份可分為「城市基礎設施改良」和「相關制度佈設」兩方面來討論。

(一) 開闢馬路為主的城市基礎設施改良

之前的馬路闢建計畫與成果

孫科市長任內推動的舊市區改造

如前節所述，1912-1913年胡漢民署理廣東時期，已制訂了包括「拆城築路」在內的馬路開闢計畫（圖1-24）。胡漢民去職之後，拆城築路計畫雖停止，但程天斗仍留任工務司長至1915年，這段期間廣州開闢了包括東沙馬路、東川馬路等，總長度將近25000尺的新式道路¹⁸⁶。在1918-1920年「市政公所」時期¹⁸⁷，廣州開始進行「拆城築路」；並廣及舊市區內其它馬路的拓寬和公園的開闢等。在紛遭居民反對的情形下，市政公所動用其威權，共修築了惠愛路、一德路、豐寧路等18條馬路，總長度約46000尺；並且也開闢了第一公園（今人民公園）¹⁸⁸。

新設的工務局成立後，接續之前進行中的拆城築路計畫，並將之全部完成，廣州舊市區因此有一較完整的環狀馬路系統¹⁸⁹；同時，他也開闢了維新路、越秀南路等（圖1-25）。

¹⁸⁵ 《廣州市市政概要》之 工務局報告書：8。

¹⁸⁶ 《廣州市市政概要》之 工務局報告書：35。

¹⁸⁷ 1918年10月，當時統治廣州的桂系軍閥莫新榮，設置「市政公所」為市政管理機關，其下分設總務、工程、經界、登錄四科；其中經界科主管測量、調查、土地評價等，工程科負責馬路開闢、市場興築、徵收土地、取締電車人力車、和土木建築工程等。參閱《廣州市市政概要》之 市政廳紀略：5。

¹⁸⁸ 《廣州市市政概要》之 工務局報告書：36-37。根據黃俊銘的研究，市政公所曾制訂第一期市政建設計畫，內容包括拆除城牆、開闢馬路、設市場、建公園與工廠等。拆城築路工程開始於1918年12月，曾動用軍警力量才能順利進行，投入之工人有6000人之多。主持工程者為伍希侶，其下有一留英工程師倫允襄協助。詳見黃俊銘，清末留學生與廣州市政建設，收錄在汪坦、張復合主編，《第四次中國近代建築史研究論壇會論文集》（北京：中國建築工業出版社，1993）：184-185。

¹⁸⁹ 根據筆者比對《廣州市市政概要》之 工務局報告書 中的築路計畫，和1931年廣州市工務局制訂的計畫道路圖，此系統基本以築在舊城牆基址上的「環狀」馬路為主幹：從西北盤福路而南經長庚路、豐寧路、太平路；轉向東分二平行路線，較北為大德路、大南路、文明路，較南為一德路、泰康路、萬福路；再轉向北接越秀路。此環狀馬路並以太平路、靖海路、維新路、永漢南路、越秀南路與堤岸馬路（今沿江路）相連接；越秀南路並接上廣九路抵達廣九火車站。而在此環狀馬路區域內的市區，以東西向的惠愛路（今中山路）和南北向的維新路構成T字形骨幹；維新路向北接上吉祥路抵觀音山腳；東西向也輔以惠福路和德宣路。1931年廣州市工務局制訂的計畫道路圖，詳見 *Far Eastern Review* 27(1931): 355。



圖 1-24 廣州街道圖，1910 年代，顯示城牆未拆除前情形。
資料來源：陳鎬基，《中國新輿圖》(上海：上海商務印書館，1925[1913])。



圖 1-25 1928 年時之廣州，顯示孫科及其前任者開闢之環城馬路系統。

資料來源：柏書房編，《近代中國都市地圖集成》(東京：柏書房，1986)。



圖 1-26 廣州白雲路，為當時新闢馬路中最寬闊者之一。

資料來源：李穗梅編著，《廣州舊影》（北京：人民美術出版社，1996）：23。

總計孫科三次市長任內，共修築了將近 20 英里的新式馬路¹⁹⁰；遠超過前任人士的規模。這些主要道路寬度大多 20 公尺以上，以植樹美化；路面主要鋪以碎石、混凝土等，兩旁並多設有人行道¹⁹¹（圖 1-26）。此外，也疏浚了原有之六脈渠來改善公共衛生¹⁹²。

（二）相關法令的佈設

街道拓寬法令
方面

孫科廣州市長任內，與城市規劃有關的法令訂行，主要為《拓寬街道章程》與《廣州市政府工務局取締建築章程》兩種。之前市政公所時期，原就訂有《拓寬街道章程》，來拓寬交通功能上較次要之舊街道¹⁹³。新設的工務局認為，此政策應擴大辦理；理由是這些舊式街道，除了交通不便外，還會招致火災蔓延、瘟疫傳染等公安衛生問題，應與拓寬以杜流弊¹⁹⁴。但因所涉經費龐大，所以主要以局部的街道計畫，配合建築管理雙重手段進行改良工作。當時先將舊式街道之拓寬寬度，依商業和居住功能訂為：

¹⁹⁰ 這是賴澤涵的估計；他認為，孫科在第一任市長內，共開闢了 16 英里的馬路；第二任時為 2200 碼；第三任時為 9000 英尺。參閱 孫科與廣州市的近代化，《中國現代史專題研究報告》第八輯：259、263、265。

¹⁹¹ 黃俊銘，清末留學生與廣州市政建設，《第四次中國近代建築史研究討論會論文集》：186。

¹⁹² 孫科，廣州市政憶述，《孫哲生先生文集》第一集：57-58。

¹⁹³ 之前市政公所公布之章程中，原就規定建築時凡拆動臨街牆壁時，新建之沿街牆面皆須推縮 1-3 尺；《廣州市市政概要》之 工務局報告書：40。

¹⁹⁴ 《廣州市市政概要》之 工務局報告書：40。

建管法令方面

- 1.「商業街道」20-24 尺；
- 2.「住商參雜之街道」16-20 尺；
- 3.「純住宅地段之街道」12-16 尺等三種。

然後再規定，凡有呈報之建築行為牽涉拆動臨街牆壁，工務局取締課即派員根據上述街道寬度，制訂該段街道之街道圖，日後該街段之新建建築物必須按此街道圖退縮興築¹⁹⁵。

《廣州市政府工務局取締建築章程》方面，也是沿襲自市政公所時期相關法規擴大而成。廣州之建築管理制度，可溯及胡漢民時期制訂實施的《取締建築章程及施行規則》；根據學者研究，此建管法規與香港 1856 年公布施行的「建築規則」(An Ordinance of Buildings and Nuisances)類似¹⁹⁶。隨後，廣州市政公所將此《取締建築章程及施行規則》34 條，擴大管理範圍和內容成《臨時取締建築章程》54 條；擴充的條文，主要是為配合前述的舊式街道拓寬制度¹⁹⁷。

孫科主政廣州時期，再將其擴大為《廣州市政府工務局取締建築章程》，內容共計 11 章 125 條¹⁹⁸。而此建管法規之執行，此時雖已不再由警察單位主管；但綜觀其條文規範，仍是以殖民主義意識型態和西方營造技術為主。比如《章程》第 1 條即說明制訂此法規之目的，在於「預防危險、適合衛生、便利交通」。而其房屋構造規範，亦以西式磚牆構造為尊，詳細說明其營造規範，並禁止使用「泥牆」與「(木)板牆」；又闡專門條文，長篇規範廚房、廁所、水溝等與衛生相關之設計。同時，因管理官僚相信市民將無法自主地完成這些安全、衛生和交通上的建築要求，《章程》第 2、3

¹⁹⁵ 《廣州市市政概要》中 工務局報告書：41-42。

¹⁹⁶ 黃俊銘，清末留學生與廣州市政建設，《第四次中國近代建築史研究討論會論文集》：184。而根據 Robert Home 的研究，與香港類似的建管制度，19 世紀下半以來，即已普遍存在於英國和其它殖民國家的殖民地之中。他進一步指出，殖民地中建管制度，普遍強調以公共安全和衛生維護為宗旨；而其技術和體制之所以被發展建立起來的原因，主要與西方帝國主義國家的種族偏見、衛生症候群、和技術專家的理性主義等(technocratic rationalism)等意識型態有關。由於對被殖民者原有的居住環境普遍存有歧視，所以這些建管制度所規範的內容，都以西式建築為標準；被殖民者原有的風土建築營造方式，因為不合殖民者對安全衛生環境的想像，被加以取締和不准興建，殖民地舊有的建築文化因此遭遇毀滅危機。而這些原屬「殖民」主義下的建築管理內容，在胡漢民時期，卻被因襲到宣稱「反殖民」的廣州建築管理制度之中。以上參閱，Of Planting and Planning, pp. 79-82，和王俊雄、孫全文、謝宏昌，國民政府時期建築師專業制度形成之研究，《城市與設計學報》9/10(1999)：87-89。

¹⁹⁷ 黃俊銘，清末留學生與廣州市政建設，《第四次中國近代建築史研究討論會論文集》：185。

¹⁹⁸ 其內容可粗分為兩部分，小部份為行政程序規範，絕大部分為興築建築物的相關技術規則。第一章總則、第二章領照辦法、第八章罰則、第九章照費、第十章附加費為規範行政程序；第三章建築限制、第四章材料、第五章拓寬街道、第六章眾牆、第七章禁例、第十一章新區域內容為建築技術規則。《廣州市政府工務局取締建築章程》原為 9 章 123 條；後修改為 11 章 125 條，全文詳見，中央書店編，《國民政府法規大全》(1927)。

條中也規範，市內「一切」建築物，不論使用性質和規模大小，不論「建改造或小修，除粉飾捫板漏修補揩磚外」，均需「批准照給後，方得興工」。如此全面廣泛、深入到各種細節的管理規範，似乎具體體現了其因襲自殖民主義的色彩

¹⁹⁹

。

孫科想要進行
全市性城市規
劃的緣由

三、墨菲與城市規劃的籌畫

上述這些舊市區改造等「建設」工作，和城市規劃制度的推行，雖被當日國民黨人稱許為「進步」的作法；但或許因是在威權政治結構下，由具有留學背景的知識份子型官僚所一意推動，在實際執行時，卻遭來廣州居民、尤其是紳士與商人階層的群起反對，甚至傳言這些作為起因於孫科的私慾斂財²⁰⁰。但從孫科本身在《都市規劃論》中所主張的內容來看，或許這樣侷限性的舊市區改造，仍未能符合他所認為的，先進的城市規劃應有的內容和精神；何況，當時似乎也存在某些外在因素，支持他制訂廣州全市的城市規劃。

市政公所改制為市政廳之時，省長陳炯明已同意，將廣州市區範圍擴大，東至車坡東圍墟、西至增步羅沖圍、北至白雲五雷嶺、南至河南黃浦港，面積共為 61.3 平方公里。市區範圍既已擴大，珠江北岸人口稠密的舊城區，與新劃入的四界郊區之間，交通如何聯繫，遂成廣州市政當局關切的問題之一。而這一新劃入的市區土地，併同原舊市區，該如何整合地有效規劃利用，增設某些公共設施，以便增加廣州的經濟發展條件，與鄰近的香港競爭，則為另一當局關切的問題。尤其黃浦開港久有地方人士倡議，也為孫中山《實業計畫》南方大港預定地，更成為當時各方討論焦點²⁰¹。因此 1922 年前後，工務局工程設計委員會便曾計畫進行某些範圍較廣的城市規劃，其內容主要包括：

¹⁹⁹ 較詳細的討論，參見王俊雄、孫全文、謝宏昌，《國民政府時期建築師專業制度形成之研究》，《城市與設計學報》9/10(1999)：87-89。

²⁰⁰ 為了應付廣州市政府的財政困難，孫科曾以變賣市產、加稅等方式籌措財源，而惹來許多非議，甚至曾因此被孫中山面斥。而加稅範圍甚至擴及糞便，廣州市民曾因此作一打油詩說：「天下未聞屎有稅，廣州唯有屁無捐」；引自賴澤涵《孫科與廣州市的近代化》，收錄於《中國現代史專題研究報告》第八輯：249-274。孫科也承認有此情形，但認為這是非常時期不得以之作法；詳見孫科，《廣州市政憶述》，《孫哲生先生文集》第一集：55。

²⁰¹ 孫科，《廣州市政建設計劃》(1925年7月14日原發表於廣州英文日報)，《孫哲生先生文集》第一集：137-139。當時計畫開闢之公園和運動場，包括東較場、海珠、東山、西關等四處；所謂的「模範住區」，則計畫在市區之東的東崗附近，宣稱目的是為好改變「我國建築多不講究，光線空氣不注意房屋構造，尤不適用」之情形。至於行政合署辦公廳地點，當時工務局曾評估過大沙頭、原省長公署、和第一公園等三處地點，但尚未定案。

- 1.劃定市區界線；
- 2.將市區劃為「市廛」、「住宅」、「工場」三種區域；
- 3.建築鐵路總站、公園與公共運動場；
- 4.軍政府和省政府合署辦公廳舍；
- 5.改良街道、堤岸、橋樑、溝渠；
- 6.在東郊開闢新市區等²⁰²。

1922 年孫科聘請墨菲負責廣州城市規劃與其遭受的阻礙

根據第一任工務局長程天固的回憶，1922 年春季時，孫科曾與美籍建築師墨菲接觸，想要請他負責廣州的全市規劃²⁰³。然而，孫科聘請墨菲之議，當時卻不為程天固所認同。程天固認為，墨菲「要酬勞美金十萬元之多。經我與他詳細談過數次之後，我覺得他的理想不太近於實際，其心目中所擬設計是仿效美國式的那種平地做起的設計，與我國內市情相距太遠，故此未敢聘任」²⁰⁴。雖然程天固的反對，是否影響孫科聘請墨菲規劃廣州，還待進一步研究²⁰⁵；但 6 月 16 日陳炯明因與孫中山不合，砲轟觀音山總統府，孫科匆促離開廣州市長職位，卻使得孫科這項計畫構想暫時中止。

1926 年 6 月通過之廣州城市規劃構想

1.4.2 既「現代」又「民族」的規劃論述

1926 年元月，原為國民黨內反共右派領袖之一的孫科，轉向與左派人士合作，重新回到廣州²⁰⁶；6 月時，並第三度出任廣州市長。根據當日紐約時報報導，墨菲曾於 1926 年 6 月前往廣州與孫科再次會面；孫科同時並通過了墨菲提出的廣州城市規劃。該篇報導並說，墨菲提出的廣州城市規

²⁰² 《廣州市市政概要》之 工務局報告書：8-9, 14-31。

²⁰³ 程天固，《程天固回憶錄》：116；書中墨菲稱為麼霏。

²⁰⁴ 程天固，《程天固回憶錄》：120。

²⁰⁵ 根據程天固的回憶，他與墨菲會面時間在 1922 年春天；而該年 6 月初時，墨菲還電傳回其紐約事務所，要求事務所中一重要助手儘速來華，並攜帶所有有關設計「禮堂、圖書館和市政廳的資料」。如此似乎顯示，在程天固的反對下，孫科仍有意由墨菲來負責合署辦公廳舍的設計。不過，目前限於資料不足，其中緣由及過程還待進一步查證。以上墨菲電傳信函之記載，詳見 Jeffrey Cody, "Henry K. Murphy, an American Architect in China, 1914-1935", p. 242。

²⁰⁶ 自 1923 年孫中山決定採取「容共聯俄」政策以來，孫科即持反對態度，並成為主張排共的右派領袖之一；但代價是影響了他的仕途發展。1925 年 3 月孫中山病逝後，孫科的右派立場，尤其讓他感覺到很難在左派廣州政府內有所發展，因此他選擇以籌備中山陵興建為由，長期滯留上海，並支持右派立場的西山派和上海孫文主義學會活動。不過，1926 年 1 月 11 日孫科轉向加入廣州國民政府，並出任要職。賴澤涵認為，這是因為孫中山過世使孫科覺得失去後援，從而採取「現實政治」路線所致。詳見賴澤涵，「北伐前後的孫科」，《中華學報》7.1 (1980)：74-98；「孫科與廣州市的近代化」，《中國現代史專題研究報告》第八輯：264。

計畫內容：放射
狀道路系統與
作為中心點的
新市政中心

劃，主要目的有二：一是，想將廣州改造地有如美國城市般的便利，來呼應國民政府西化的改革進步路線；二是，想要讓廣州保有「中國」特質²⁰⁷。

為了達成此兩項目的，墨菲採用了「放射狀」道路系統來規劃廣州；而放射狀道路的中心點，即是一座具有「中國宮殿建築風格」的新市政中心。墨菲也認為，新建的市政中心必須居於城市的高點，才能居高臨下，使整個城市在意義上和視覺上都有重心；因此，他將市政中心位置，規劃在觀音山腳下之第一公園內。關於市政中心的設計構想，墨菲則將其比擬為北京紫禁城，認為其應為內有方院之方形建築群；同時，構造上雖採現代鋼筋混泥土來營造，但造型也應具有一切中國宮殿建築之特徵。該篇報導中，如此描述墨菲的市政中心設計構想：

墨菲先生的廣州藍圖將與其它已被西方影響的中國城市形成有趣的對比。它將具有某些北平動人的美。

就如北平一般，整座城市集中於一群壯麗的建築物，這些建築物環繞著一個方整的中國式院子，並有著上翹的莊嚴斜屋頂，和支持用的附壁柱與花窗。這群建築物即是市政中心。²⁰⁸

至於放射狀道路方面，墨菲認為，應開闢四條寬大的林蔭馬路，以市政中心為交會點，朝著南、西北、東北、和西南等方向，筆直地切過舊市區，並深入到全市各個區域。這四條馬路中，朝南穿越舊市區的筆直馬路應最寬大，成為城市空間的中軸空間；沿路並佈設紀念性拱門，讓市政中心居高臨下的空間特質，完全顯露出來。且應順此路延伸，在珠江上新建一大橋，以便連接珠江南岸之河南島，使其成為市區的一部份。而該橋樑之橋柱上端，亦以中國式屋頂造型裝飾，以便符合其所謂「中國特色」之規劃構想（圖 1-27）。

²⁰⁷ 該篇報導名為”Canton adopts new “city plan””, *New York Times* (March 13, 1927): xx, 13。該篇報導曾說明，1922 年墨菲第一次前往廣州與孫科會面後，曾提出一份廣州城市規劃草案；這次通過之城市規劃似乎即是該份草案。由於相關資料散失，該篇報導是目前僅能找到的較完整當日文獻，其說法是否正確，還待進一步求證。

²⁰⁸ 同前。

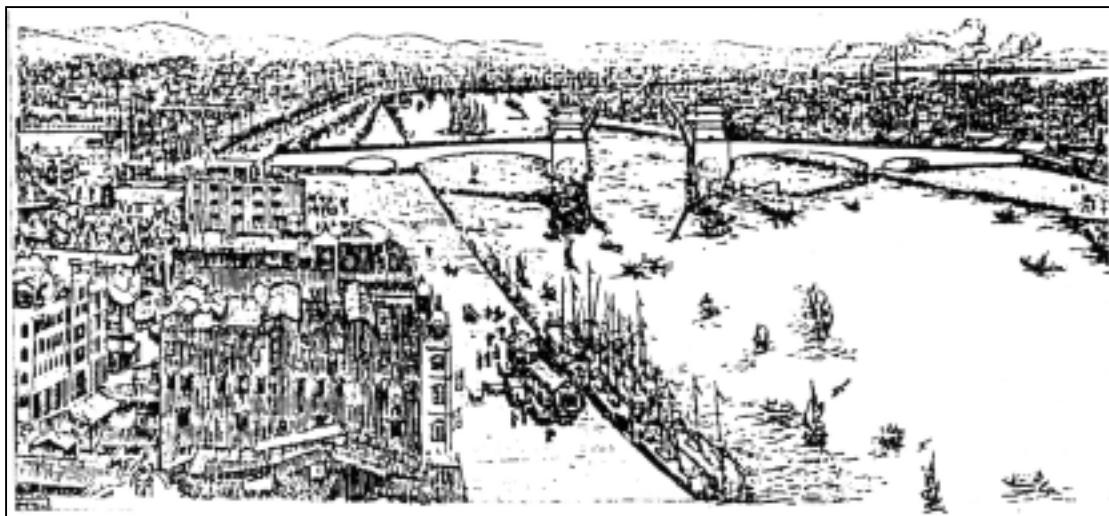


圖 1-27 廣州城市規劃中計畫興建的珠江大橋，墨菲。

資料來源：Jeffrey Cody, “American planning in republican China”, in *Planning Perspectives* 11(1996): 345。

此外，在當日「廣州計畫」規劃團隊中，也包含了二位日後主導《首都計畫》制訂的人士。一為，熟知美國都市計畫理論方法的美籍工程師古力治(Ernest P. Goodrich)²⁰⁹；不過，古力治被聘請來的目的，主要是協助規劃珠江整治和黃埔港闢建，對於此次廣州城市規劃，古力治似乎幾未著力²¹⁰。另一為，時任廣州工務局長的留美工程師林逸民。

規劃論述建構
之脈絡分析

若比對孫科之前提出的「都市規劃論」，此次通過的廣州城市規劃，可說是具體實現了其所主張的「現代化」城市規劃理想。比如，規劃中提出的放射狀道路系統計畫，頗能符合他所欽羨的好斯門之巴黎改造計畫；雖然，如此亦意味著將有無數的既有民宅將被拆毀。而新建一座市政中心，使之位於市中心點，也與他所推崇的德國現代城市規劃相仿。

²⁰⁹ 古力治(1874-?)1898 年畢業於密西根大學(the University of Michigan)，獲土木工程學士；1907 年獨立開業之前，曾任職美國海軍，專長港口設計。在參與「廣州計畫」的同時，古力治也忙於紐約州首府艾爾巴尼(Albany)港口設計工作(1924-33)；隨後並出任紐約市衛生局長(1933-34)。同時，古力治亦為美國都市計畫運動的主要人物之一。1910 年代在泰勒(Frederic W. Taylor)的「科學管理」主義影響下，古力治曾與建築師 George B. Ford 合作，發展出一套美國都市計畫史上最早之一的城市調查方法；內容主要為以統計資料為基礎，用「數字」管理來進行都市計畫。他也曾是紐海文(New Haven)、紐沃克(Newark)、澤西市(Jersey City)等地進行都市計畫的主導人士之一；之後曾為紐約區域計畫顧問和辛辛那提(Cincinnati)等市的規劃顧問。1917 年美國都市計畫協會成立時，古力治亦是創始會員之一。有關古力治生平，參見 Albert N. Marquis, *Who's who in America* (Chicago: The A. N. Marquis Company, 1940): 1064；有關古力治在美國都市計畫史中的先鋒角色，參見 Mel Scott, *American City Planning Since 1890* (Berkeley: University of California Press, 1969), pp. 122-123; 164。

²¹⁰ Jeffrey Cody, “American planning in republican China”, *Planning Perspectives* 11(1996): 352-353。

不過，規劃內容中對於所謂「中國特色」的強調，卻從未出現在他提出的「都市規劃論」內容之中。何以原不在意「中國特色」保存的孫科，此時會願意接受如此規劃構想？為何孫科甫第三次接任廣州市長，便立即通過如此內容之城市規劃呢？回顧當日情況，似乎主要跟墨菲建構的「中國建築文藝復興」論述，和這項論述與孫科在政治上所持的「孫文主義」立場一致，這兩項因素有關。

首先與墨菲建構的「中國建築文藝復興」論述有關

首先，討論墨菲的「中國建築文藝復興」論述與廣州城市規劃之關係。1913年，在美國雅禮教會(Yale-in-China)聘請之下，墨菲首次規劃設計了，帶有中國宮殿建築風格的長沙雅禮大學；並從此開始了其長達20年以上的中國執業生涯²¹¹。大致在1919年之後，主要由於雅禮大學、北京燕京大學、和南京金陵女子大學等的規劃設計，符合美國新教大學主事者的主張²¹²，墨菲開始以設計兼具現代建築技術、功能，和中國宮殿建築風格的建築物，著名於中國的美國新教教會界；其影響力並逐漸擴散到教會以外人士。學者認為，孫科即為墨菲如此建築論述，拓散到國民政府高層間的重要媒介人士²¹³。

²¹¹ 墨菲(1877-1954)為美國康乃迪克州人，其父為馬車製造商，1899年畢業於耶魯大學獲文學士(Bachelor of Arts)。畢業後旋即進入法籍建築師 Emmanuel L. Masqueray 所開設，當時在紐約極為著名、教授布雜(Beaux-Arts)建築之「工作室」(atelier)中學習建築。1901-1905年間陸續在兩家紐約建築師事務所學習實務經驗後，1906年於紐約自行開設建築事務所；1908年另一沿襲布雜建築路線的建築師丹納(Richard Henry Dana)，成為其合夥人。1913年承接長沙雅禮大學規劃設計之後，中國業務逐漸成為墨菲事務所的重心；直至1935年7月永久離開中國為止，墨菲總共來過中國8次，停留在中國的總時間超過9年，並在上海設有分所，承接的規劃設計案接近40件，地點遍及長沙、北京、天津、濟南、上海、福州、廈門、蘇州、南京、廣州等地。詳見 Jeffrey Cody, "Henry K. Murphy, an American Architect in China, 1914-1935", Ph.D. dissertation, Cornell University (1989)。

²¹² 從發生的脈絡來看，墨菲的「中國文藝復興建築」論，可以說是在建築上反映了十九世紀末以來，西方在中國的基督教會之「中國化運動」。1900-1925年是基督教在中國傳教的歷史高峰期；促使這個高峰期的來到，美國新教教會的狂熱投入是主要因素之一。而當時美國願意投入中國傳教的，多是知識份子型的新一代傳教士，其中著名者如魯斯(Henry W. Luce)、司徒雷登(John Leighton Stuart)等人。這些新一代傳教士大都接受美國1890年前後發展出的、較強調社會參與的傳教理論與方法；因而來到中國後，不像前一代傳教士僅著重靜態的福音宣講，而是願意走出不平等條約體系構築的保護性隔離，以投入教育、醫療和慈善事業等方式，參與中國社會和文化的改造。同時由於他們也認知到，要讓整個中國都「基督教化」的這個最終使命得以完成，必定是由中國籍的傳教士才能完成，因此開始了「中國化運動」，也就是由中國籍教士領導中國傳教工作。美國新教教會大學校園中的中國建築風格的流行，也是這個傳教方向轉變下的一部份。關於此脈絡之分析，參閱費正清主編，劉敬坤、潘君拯主譯，《劍橋中國史12：民國篇（上）》(台北：南天書局，1999)：202-216；關於如何反映在建築風格上之分析，參見傅朝卿，《中國古典式樣新建築》(台北：南天書局，1993)：91-112。

²¹³ Jeffrey Cody, "Henry K. Murphy, an American Architect in China, 1914-1935", pp. 275-276.

綜結其 10 餘年來在中國傳統風格實踐上的經驗，從 1926 年起墨菲寫作了三篇文章，系統地闡明其中包含的理念與方法²¹⁴；在 1928 年的一篇文章中，他更將這一建築論述，命名為「中國建築文藝復興」(An Architectural Renaissance in China)。文章中墨菲宣稱，所謂的「中國建築文藝復興」，其核心觀念即為「改良中國建築使之能適應於現代使用」(adapt Chinese architecture for modern use)²¹⁵。他認為，中國建築的改良，只要遵照兩項步驟進行，即可成功：第一，嚴肅仔細地考察出構成中國建築的「元素」(elements)；第二，在新建築的設計過程中確實保留下這些構成元素²¹⁶。而根據墨菲自己的考察，這些元素可歸納為「反曲的屋頂」「組織上的高度秩序」「構造上的坦實外露」「華麗色彩的大量運用」和「建築元素間的良好比例關係」等五項²¹⁷。除此之外，他也指出，要設計出真正的中國建築，必須在態度取向上(approach)，一開始即以完整保留中國建築的外觀為出發點；而非在先造成西方建築的外觀後，再加入這些元素²¹⁸。至於室內方面，墨菲認為，因為中國建築本身就是開放性的樑柱系統，因此走道、隔間牆、暖氣、通風、電燈、樓梯等，可以按照現代功能所需的安排在其中²¹⁹。

墨菲這些對中國建築的分析，可說是取自他所受過的布雜建築訓練；因此在方法論上，帶有布雜建築「風格論」的理性主義的色彩。但對於何謂中國建築，和為何在建築技術和空間使用，皆已全盤更新為西法後，還要保存中國建築的「風格」這二點上，墨菲的說詞卻是主觀而武斷的。對於何謂中國建築方面，墨菲曾明白地定義所謂的中國建築，即是 he 所研究過的那些「精美的公共與半公共古建築」²²⁰；而 he 所研究過的中國古建築，不過主要以紫禁城為範圍的宮殿建築而已²²¹。在他這個範圍極為侷限的說法裡，仿若中國確

²¹⁴ 這三篇文章分別是：1) "The Adaptation of Chinese Architecture", in *The Journal of the Association of Chinese and American Engineers* 7.3 (1926): 2-8 ; 2) "An Architectural Renaissance in China: the Utilization in Modern Public Buildings of the Great Styles of the Past", in *Asia* 28 (1928): 468-474, 507-509 ; 3) "Architecture", in H.F. MacNair ed., *China* (Berkeley: University of California Press, 1946): 363-371。

²¹⁵ "An Architectural Renaissance in China", *Asia* 28 (1928): 468.

²¹⁶ 同前，pp. 469-470。

²¹⁷ 同前，pp. 470-472。

²¹⁸ 同前，pp. 472。

²¹⁹ 同前，pp. 473。

²²⁰ 同前，pp. 469-470。

²²¹ 墨菲曾表示，他兩次的紫禁城遊歷經驗，和紐約事務所中的紫禁城建築圖冊（由東京帝國博物館所出版），是他設計這些中國風格建築物時的主要參考。Henry K. Murphy, "The Adaptation of

有「一個」統一的建築風格；而其它散佈中國各地，與皇家宮殿建築不盡相同的地方和居住建築，都不算是中國建築的範圍。

在為何必須保存中國建築風格方面，墨菲的主要理由是他個人主觀的美感認知和其對「民族」的觀念。雖然在接受雅禮大學校園規劃設計之前，對中國建築一無所知，但在 1914 年初次參觀過北京紫禁城後，墨菲極其推崇紫禁城為「世界最良美之建築群」，甚至認為超過被西方視為經點的羅馬聖彼得教堂和哥德大教堂。由此出發，他以感性的口吻，闡釋了中國建築風格應被保存的理由；墨菲說：

當花了幾個小時的時間，遊走在這個舉世無匹建築群的宏偉中庭時，我深深地被迷住了；我也難以置信，如此壯觀的建築風格竟令其死去，今日的營建者只將其當成考古的對象，無能將之運用為活著的建築風格。然而我發現中國人自己也持如此態度：幾個世代以來，他們的公共和半公共建築，幾乎都是沿襲外國路線來建造的；但居住建築卻持續著傳統的平面與細部。在之前一篇文章中已說過，我的建築信仰是，每個國家都有其自己獨特的建築發展，任何建築師，不論本國的還是外來的，都應以建築工作來實踐該國風格的保存……因此我將我的工作設定為，分析這些偉大的中國古建築物，並試著是否能將這些建築物的風格，運用在那些我被召喚來中國設計的建築物上，使之適合現代使用。²²²

中國建築文藝
復興論述下的
空間規劃手法

除了這些建築風格上的主張之外，墨菲也常以他所接受的布雜建築的軸線組織方式，來進行校園規劃；而從紫禁城的佈局中，他得出中國建築空間也是以軸線方式來組織的結論²²³。因此，軸線式的空間組織，對墨菲來說，正是展現其所謂中西合璧設計方法的另一法門。比如，在燕京大學的校園規劃中（圖 1-28），墨菲主張必須將校區主要建築物，如行政大樓、圖書館等，沿著一條中央的主軸線前後排列；

Chinese Architecture”, *The Journal of the Association of Chinese and American Engineers* 7.3 (1926): 5-6.

²²² “An Architectural Renaissance in China”, *Asia* 28 (1928): 468.

²²³ ”The Adaptation of Chinese Architecture”, *The Journal of the Association of Chinese and American Engineers* 7.3 (1926): 4-5.

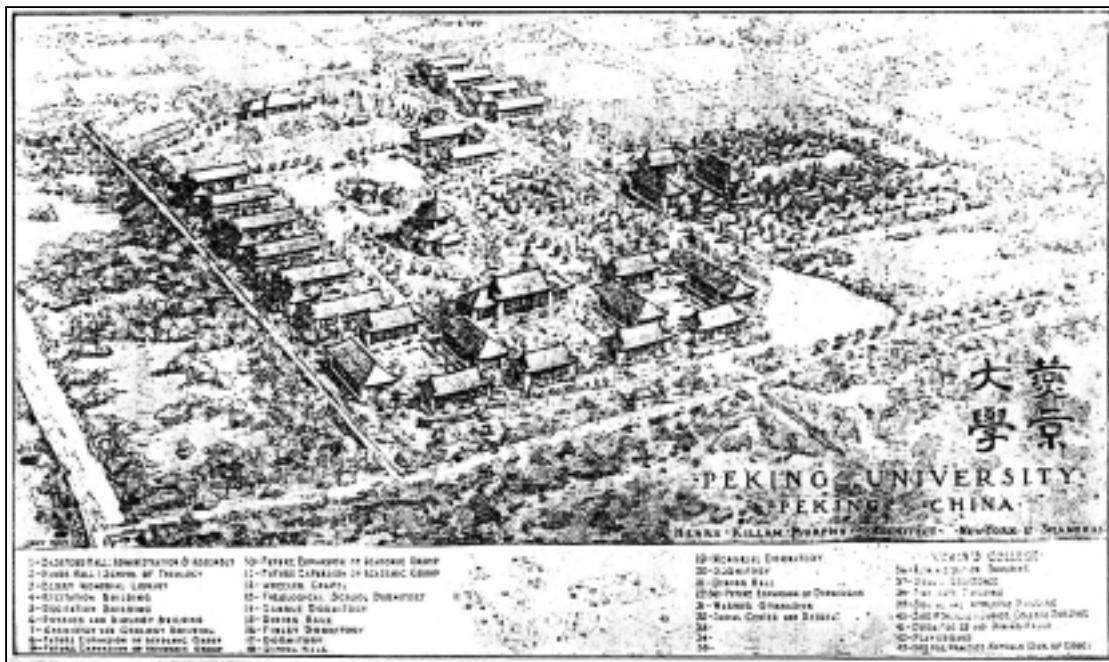


圖 1-28 燕京大學鳥瞰圖，墨菲，1926 年；最後定案興建之平面與此略有差異。

資料來源：Henry K. Murphy, "The Adaptation of Chinese Architecture", *The Journal of the Association of Chinese and American Engineers* 7.3 (1926): 2.

同時，這些建築物和其它建築物間，也經常以共同圍塑出方院的規劃方式來組織。雖然這些建築物和方院的尺度與細部，都與紫禁城空間有相當差距；而兩側建築群方院的主方向朝著中央軸線的配置方式，也為中國建築所無。但是，墨菲還是認為，這樣的配置規劃，是可以呈現出他所謂的中國特色。因此，有可能是在贊同墨菲所提出的「中國建築文藝復興」論述下，孫科才想要由墨菲來負責廣州城市規劃；而墨菲也據此論述，將廣州規劃成他所謂具有「中國特色」之城市。

其次與孫科支持戴季陶所建構的孫文主義有關

其次，戴季陶在 1925 年夏天時所提出的「孫文主義」，似乎也有進一步支持孫科採取此立場的作用。由於 1925 年 3 月孫中山過世後，國民政府由贊成容共的左派人士所掌握，持著排共右派立場的戴季陶，於是開始籌畫推動一連串的孫中山思想再詮釋計畫，想要矯正國民黨回到他所認為的正確的革命道路上；其中尤以 1925 年 7、8 月間，戴季陶在上海自費出版的《孫文主義之哲學的基礎》和《國民革命與中國國民黨》，這兩本冊子最為重要²²⁴。

²²⁴ 在孫中山死後第三日，戴季陶立即發表了一篇名為「孝」之短文，文中呼籲國民黨人應很誠

孫文主義的主要內容

書中戴季陶建構的「孫文主義」論述，主要有二：其一是，孫中山思想為中國革命的唯一正統思想，國民黨人今後的革命路線，須以孫中山遺教為中心；另一為，孫中山是中國固有道統之真正繼承人，其遺教以恢復中國固有之道德文化為第一步，如此才能真正復興中國民族。對此，戴季陶闡釋說：

在思想方面，先生是最熱烈的主張中國文化復興的人，先生認為中國古代的倫理哲學和政治哲學，是全世界文明史上最有價值的人類精神文明的結晶，要求全人類的真正解放，必須要以中國固有的仁愛思想為道德基礎，把一切的科學文化，都建設在這一種仁愛的道德基礎上，然後全世界人類，才能得到真正的和平，而文明之進化，也才有真實的意義……而達到目的方法，第一步就是要恢復中國民族固有之道德文化。²²⁵

孫科對孫文主義的支持

由此看來，戴季陶似乎認為孫中山一生革命的目的，即在追求回歸中國固有價值。而當時，孫科也是積極支持孫文主義的主要人士之一²²⁶。比如，他曾直接資助了當時最大的孫文主義團體——上海孫文主義學會，並親臨成立大會致詞，因此被學會成員奉為精神領袖²²⁷。而由孫科所親自主持

意地對孫中山盡孝；而所謂的盡孝，即指繼承發揚孫中山遺志。隨後戴季陶在上海發表了一篇「孫中山主義之哲學的基礎」的演講，「孫文主義」一詞正式被提出；演講中，戴氏指出孫中山為孔子學說之繼承者。緊跟著，1925年5月戴季陶在出席第一屆第三次中執委會時，提出接受孫中山遺囑的議案，由大會決議通過，孫中山遺教因此被列為國民黨黨綱之一。但因戴季陶感覺到廣州左派勢力快速增長，因此不待正在寫作中的《孫文主義之哲學的基礎》完成，即匆匆離粵赴滬。在上海期間，戴季陶完成了《孫文主義之哲學的基礎》和《國民革命與中國國民黨》，並自費出版；同時支持西山派和各地孫文主義的組織。而戴季陶的主張孫文主義和支持右派活動等，曾遭到了共產黨和左派人士的攻擊；1926年初召開的第二次全國代表大會並且決議，對戴季陶施以警告之處分。參見李雲漢，〈孫文主義與早期反共運動〉，《中華學報》1.1(1974)：187-217。

²²⁵ 《孫文主義之哲學的基礎》(1925)，目前收錄在簡笙簧、侯坤宏編，《戴傳賢與現代中國》(台北：國史館印行)：199-219；前文引自頁209-210。

²²⁶ 戴季陶以「孫文主義」為名提倡的文化民族主義，當日似乎發揮了凝聚右派的作用；其主要徵候為廣州、上海、南京等地的右派人士，紛紛組織了「孫文主義學會」，來與左派力量對抗。這些學會主要為右派人士所支持，雖然表面上以研究和宣傳孫中山思想為目的，但時實際上主要是為組織青年學子，對抗共產黨員和左派勢力；其中尤以廣州和孫科支持的上海孫文學會最為重要。參見李雲漢，〈孫文主義與早期反共運動〉，《中華學報》1.1(1974)：187-217；王章陵，〈孫文主義學會成立經過及其影響〉，收錄在《中國現代史專題研究報告》第三輯(台北：中華民國史料研究中心，1973)：317-352。

²²⁷ 上海孫文主義學會源起於1925年3月成立的「國民委員會」，成立時即獲孫科之支持；10月改組為孫文主義學會時，孫科亦給予名義和財政上的支持；並從此延展出南京、蕪湖、武漢等地的孫文主義學會。在成立大會上，孫科表示「當今之時，倡言革命者，觸目皆是。然能以標榜主

的中山陵設計興建過程，似乎不但直接顯現了「孫文主義」對他的影響；同時，也可以看出，當時孫科已有將「孫文主義」與「中國建築文藝復興」兩種論述，結合一起的意圖。

孫科結合「中國建築文藝復興」與「孫文主義」的首起案例：中山陵

孫科透過《徵求圖案條例》的制訂蓄意追求中國特色

負責中山陵興建的「孫中山葬事籌備處」，成立於 1925 年 4 月；主要由孫科以家屬代表身份，併同宋子文、林煥庭、葉楚倫等葬事籌備委員會常務委員，負責決策；並設有幹事部，由楊杏佛出任主任幹事，負責決策之執行²²⁸。而葬事籌備處，亦是南京孫文主義學會的主要贊助者之一²²⁹。葬事籌備處於該年 5 月 15 日公布《陵墓懸獎徵求圖案條例》，計畫以國際競圖方式取得中山陵規劃設計構想。該《徵求圖案條例》共 15 條，主要由孫科草擬，宋子文推薦之赫門擔任建築顧問²³⁰；內容主要分「祭堂」與「墓」兩部分，說明其規劃設計需求。

孫科在《徵求圖案條例》第 2 條規定，祭堂設計「須採用中國古式而含有特殊與紀念性質者，或根據中國建築精神特創新格亦可」。第 3 條亦規定，「墓之建築在中國古式雖無前例，惟苟採用西式，不可與祭堂之建築太相懸殊」。又有關於構造材料之規定；《徵求圖案條例》第 5 條說明，「祭堂雖擬採用中國式，惟為永久計，一切建築均用堅固石料與鐵筋三合土，不可用磚木之類」²³¹，等於要求設計者如墨菲的教會大學校舍設計般，以鋼筋混凝土等現代建築技術，來重新呈現中國古代建築風格。

義者，舍孫文主義莫屬」，可見他對孫文主義的支持立場。以上參見李雲漢，「孫文主義與早期反共運動」，《中華學報》1.1(1974)：187-217；引文來自李雲漢，〈介紹孫文主義學會及其有關文件〉，中央研究院近代史研究所編輯委員會編，《近代史研究所集刊》第 4 期（下）（台北：中央研究院近代史研究所，1974）：520。

²²⁸ 南京市檔案館、中山陵園管理處，《中山陵檔案史料選編》（南京：江蘇古籍出版社，1986）：8-16。

²²⁹ 李雲漢，「孫文主義與早期反共運動」，《中華學報》1.1(1974)：209-211。

²³⁰ 有關孫科起草之記載，詳見孫中山葬事籌備處，〈孫中山葬事籌備處關於陵墓圖案徵求經過報告〉（1925 年 10 月 10 日），目前收錄在江蘇省政協文史資料委員會編，《孫中山奉安大典》（北京：華文出版社，1989）：88。

²³¹ 該《徵求圖案條例》共有 15 條，全文詳見〈總理葬事籌備委員會關於陵墓建築懸獎徵求圖案條例〉（1925 年 5 月 15 日），收錄於《孫中山奉安大典》：90-94。

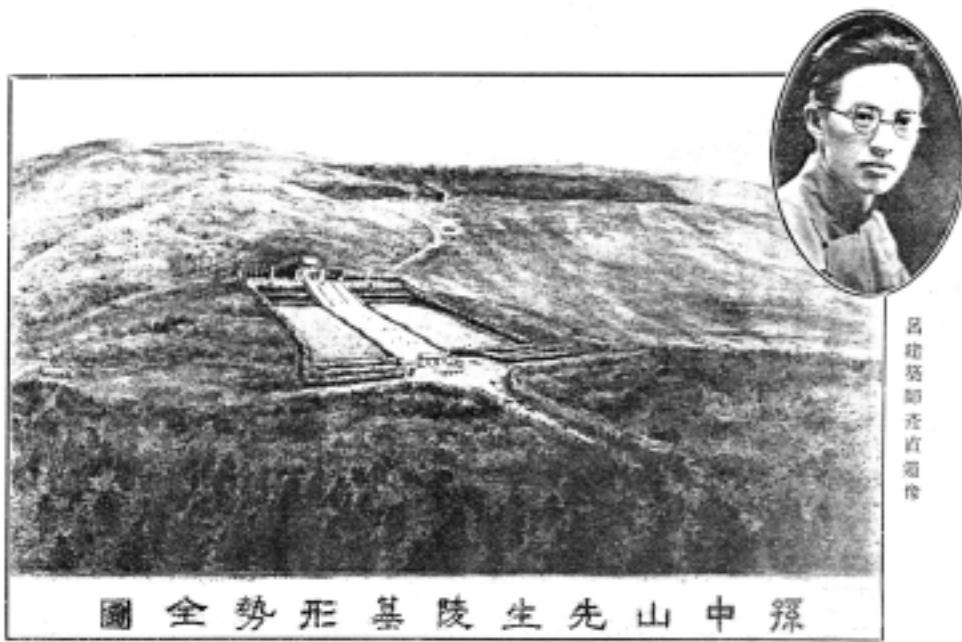


圖 1-29 孫中山先生陵墓形勢全圖，呂彥直，1925 年。

資料來源：總理陵園管理委員會，《總理陵園管理委員會報告》（南京：總理陵園管理委員會，1931）。

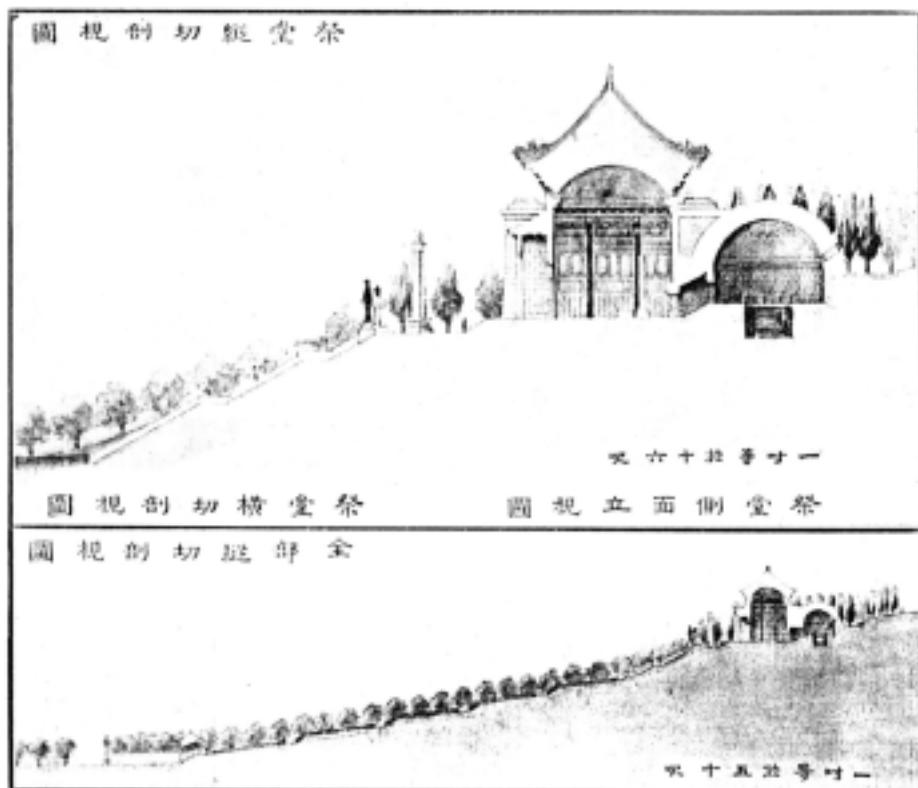


圖 1-30 中山陵祭堂縱切割視圖與全部縱切割視圖，呂彥直，1925 年；顯示孫文主義提倡的孫中山崇拜，如何在此設計中由登級而上和穿堂入室的空間序列變化中，被具體地再現出來。

資料來源：同前。

呂彥直宏偉且極富有象徵性的設計實踐可能加強了孫科的決心

而獲得競圖首獎的呂彥直，亦與墨菲有密切關係；同時，他也接受了墨菲的「中國建築文藝復興」論述²³²。在中山陵的原始規劃設計圖中（圖 1-29），我們可以看到，就如墨菲的廣州城市規劃一般，呂彥直利用山坡地地形，將祭堂和墓置於基地之最高點，並以布雜建築慣用的手法，在中央造出一條中軸空間，使祭堂居於軸線端景。在當日競圖時提出的設計說明中²³³，呂彥直也指出，這個中軸空間的起點為「陵門」，居於最低點，前有廣場與華表；入陵門後依序為「廣原」，為可容五萬人之廣場；其後為「台階、石級」，共分三層，越接近祭堂坡度越陡、同時台階數越多。台階到達頂上平台之前，設置一石座，上為高度 18 吋之孫中山立像。頂上平台為一長方形廣場，兩側各立石柱一支，中為大祭堂。大祭堂採「堡壘」造型，四角突出，正面中開三個拱門。

屋頂則採中國宮殿建築之複簷造型，「上層用飛搏風之治。簷下鋪之以斗拱，因用石制與木制略異其形式」²³⁴；屋瓦部分也建議採用中國建築少用之銅瓦。祭堂內部則讓中央最高並作穹窿式，其上鋪以磁磚作青天白日之圖案；地板則鋪紅色煉磚，象徵滿地紅。最後，墓室則配置於祭堂後，平面為圓形，中間最低，放置存放孫中山遺體之石櫬，讓人繞行瞻仰；屋頂亦為鋪有青天白日圖案之穹窿（圖 1-30）。在呂彥直這些細緻且綿密的空間設計手法運用之下，孫文主義所提倡的孫中山崇拜，不啻已能透過空間營造被進一步具象化出來；而這似乎也是孫科支持按照呂彥直提案興建的原因²³⁵。

²³² 呂彥直(1894-1929) 為清末翻譯介紹西學最力的嚴復之外孫。1919 年畢業於美國康乃爾大學建築系，當時康大建築系為美國除賓州大學建築系外，另一布雜建築教育重鎮。呂彥直從 1918 年開始，即進入墨菲在紐約的建築師事務所工作；隨後轉到上海的墨菲事務所。在墨菲事務所工作期間，呂彥直除曾親身參與燕京大學和金陵女大的校園規劃設計外；1922 年 3 月離開墨菲事務所時，呂彥直在給墨菲的辭職信中曾表示，今後將追隨墨菲的主張，「與流行的『買辦式』(compradoric)建築對抗（它們之中某些是由自稱他們是建築師的外國人所興建的），這些建築正讓我們的較大城市和鄉村失去特色」。引自 Jeffrey Cody, "Henry K. Murphy, an American Architect in China, 1914-1935", Ph.D. dissertation, Cornell University (1989), p.241；關於呂彥直生平，參閱劉凡，早期中國建築師系列介紹之二：呂彥直與中山陵，《建築師雜誌》231(1994): 114-125。

²³³ 呂彥直關於陵墓建築圖案說明（1925 年 9 月），收錄於《孫中山奉安大典》：152-154。

²³⁴ 同前，頁 153。

²³⁵ 根據《徵求圖案條例》中規定，縱使得到首獎，葬事籌備處亦有不採用的自由；但呂彥直此提案，孫科似乎相當喜愛。在 1925 年 9 月間，兩次關於中山陵設計案決策會議中，孫科不但稱讚呂案「墓之地為極佳」；且對於張靜江提議，根據呂案來興建中山陵也表示贊同。這兩次會議為葬事籌委會第 11 次和第 12 次會議，分別召開在 9 月 20 日和 9 月 27 日。前者主要針對評判委員意見，做出名次上的決定；後者則為決定興建案的會議。其會議記錄，詳見南京市檔案館、中山陵園管理處，《中山陵檔案史料選編》：65-68。

上面的回顧和分析似乎說明，孫科 1926 年中甫第三次接任廣州市長時，即通過墨菲提出的廣州城市規劃，並非無意識之舉；在經過墨菲的「中國建築文藝復興」論述、戴季陶的「孫文主義」、和呂彥直在中山陵空間設計的具體實踐後，他似乎已意識到，城市規劃是可以為政治上的民族主義來服務。同時，我們也看到，一種獨特的、既想要「現代」又強調「民族」特色的規劃論述，是如何在政治人物和規劃專業者的通力合作之下，逐步被開始建構出來。

然而，就如馬斯和隋維爾(Herman Mast III and William G. Saywell)對「孫文主義」的分析一般²³⁶，在廣州城市規劃這個堆砌滿遵從固有文化傳統說詞的背後，其實仍是一種激烈的「反傳統」思想。其目的在於，透過選擇重組轉化某些特定的過去空間形式，宣稱其為中國的「民族傳統」，來塑造新的集體記憶，好使社會大眾能凝聚團結，建構出國民黨理想的、類於歐美的「現代化」、「強大」民族國家，並非真的想要回歸傳統。同時，國民黨理想的現代化民族國家，因為追求立即「建國」、「強國」等的緣故，已修正為一種在意識型態上，以服從國家為終極價值，並反對個人自由的模型。因此不論所謂的中國文化傳統，或是有關中國民族的種種定義，都是一種妝點性的表面說詞，是為了造成中國社會對其「黨國統治」的絕對服從而論述的。

²³⁶ 詳見 Herman Mast III and William G. Saywell, “Revolution out of tradition: the political ideology of Tai Chi-t’ao”, *Journal of Asian Studies* 34.1(1974): 73-98。

第五節 小結

本章中，筆者試著從兩方面來討論南京首都計畫的歷史脈絡。一方面，藉著在第一節和第二節中，將近代中國接受西方城市規劃的歷程，分為「租界」和「中國本地」兩部分，來分析首都計畫之前和其制訂的同時，中國城市規劃專業化的過程與內容，以及規模與範圍。綜結這個方面的討論，大致可歸納如下。

首先，在 1920 年代末期之前，在中國租界出現的規劃專業論述，主要包括「棋盤式」與「放射狀」都市模式、和「基礎設施改良」與「土地分區使用」等四種；中國本地流傳的城市規劃論述，主要為「基礎設施改良」和「棋盤式規劃模式」等兩種。而不論中國本地或租界，也都還沒有引進「都市計畫」。其次，在這些專業論述被引進的過程中，包括中國本地與租界，國家都扮演了主要的角色；只不過兩者目的不同。對於殖民國家而言，施行這些城市規劃的最終目的，在於經濟剝削；而對中國政府而言，主要在配合實業發展計畫，從而鞏固政權的統治。再者，似乎正因為牽涉到這些政治經濟關係，中國官方在引進這些規劃論述的同時，也將其「制度化」；亦即，運用國家權力建制各種原本所無的專門機構和相關法令，來制訂和執行這些城市規劃。而在這些制度建立下，國家提供的全職性工作職位和賦予的相關權威，配合相關專業教育管道的建立，近代中國城市規劃專業開始形成，並開始組織相關專業團體；比如成立了中國工程師學會和中國建築師學會，來傳播專業論述和建立內部倫理規範。最後，在這些專業建構的條件逐漸在 1920 年代末期成熟時，「都市計畫」也開始被引進中國並被制度化。不過，就如都市計畫之前時期一樣，這些都市計畫制度都屬於地方層級，中央政府並沒有制訂相關法規來推行都市計畫；同時，這些都市計畫被制訂推行的途徑與計畫內容也不盡相同。然而，1939 年國民政府頒行《都市計畫法》後，都市計畫成為全國各地方制訂城市規劃時，必須一致遵守的標準論述；同時，中央政府也成有權干涉到各地都市計畫的內容。城市規劃不再如之前一般，由地方所自主。

另一方面，筆者也從國民政府著手，嘗試探討其內部都市計畫思潮發生的原因與過程。這一方面的討論可歸結為下面幾點。首先，在 1910 年代末期孫中山寫作《實業計畫》

之前，國民政府高層對於城市規劃似乎並沒有什麼特殊的主張；比如，1910 年代初期胡漢民對廣州進行的城市改造，其思維和手段並不出「基礎設施改良」規劃論述範圍之外。而孫中山在《實業計畫》提出的城市規劃主張，在目的和手段上，也與清末洋務派官僚類似，都是以國家利益為著眼點，將城市規劃置為經濟發展計畫的一部份，由國家來主導；只不過方法上增加了土地分區使用。

其次，孫科似乎是國民政府高層中，最早認識到「都市計畫」者，而這直接與他的留美背景有關。從他 1919 年寫作的文章中也可以看出，他對於強調壯麗景觀的放射軸線空間形式頗為喜愛，也主張應以大規模拆除舊屋的方式來改造中國城市；因此，當時他與孫中山一般，都未有保存中國城市特色之意識。再者，從孫科 1922-1926 年在廣州進行的城市規劃來看，他似乎並未想要實現他之前所認識到的都市計畫理論與方法。反而，在與墨菲通力合作下，提出了一個以保存中國城市特色為名，但實際上大規模破壞城市既有紋理，來新建放射狀道路網，好讓城市空間集焦於具有中國宮殿建築風格的市政中心之城市規劃。最後，本文也分析出，這個「既現代又民族」之規劃論述的建構，除了與墨菲本身所持的「中國建築文藝復興」論有關外，也與孫科在政治上支持「孫文主義」有關；同時，亦與呂彥直成功地以此路線塑造出中山陵紀念空間有關。而通過這個兩相互用的過程，最終可能使得孫科和某些國民黨人悟識到，帶著這種既現代又民族的專業論述，所建造起來的建築和城市空間，是可以成為支持國民政府統治的一股力量。

第二章 首都計畫前的南京

第一節 政權更迭下的城市空間結構變遷

南京地理位置

首都計畫的基地——南京，古名金陵，位於東經 118 度 45 分，北緯 32 度 8 分，中國東南長江下游東岸，長江三角洲的西方頂端，距長江出海口約 400 公里（圖 2-1）。氣候上屬溫帶中央，且為季風氣候區，全年平均溫度 15.2 度，最低溫 1 月平均 2.7 度，最高溫 7 月平均 27.4 度；降雨方面，全年平均之雨量約 1000 公釐，多集中在吹東南季風之夏季¹。

地理條件與歷史發展之關係

由於長江三角洲沖積土肥沃，且地勢平坦河道縱橫，夏季時可種植稻作，冬季時則可種植麥、棉花、花生等作物。因此自古即有農業發展。漢代以後，長江三角洲成為幾個江南政權的經濟命脈；唐宋以後，更成為歷朝帝國農業生產的重心，並使中國政治中心明顯產生向東南移動的趨勢。南京雖未居長江三角洲中心，但因地處長江下游幾個農業帶的交會中心，經濟地位重要。加上長江至南京附近，北轉突出逼近黃淮平原，河道在此又最為狹窄，僅約 1100 公尺，渡江最為方便，水陸交匯使其在交通與軍事地位重要性上，超過長江沿岸其他城市。而在防衛方面，南京本身又有天險可恃：西有長江和馬鞍、石頭等諸山屏障，北有玄武湖和雞籠、覆舟山等山，東北有富貴山、鐘山，南有秦淮河、雨花台等環聚²。這些地理上的經濟交通軍事優勢，使得南京從新石器時代開始，便成為鄰近地區中心；隨後，逐漸發展成幾個政權的國都，所此被稱為「十代故都」。南京的城市空間結構，也因此在這些政權更迭中不斷變遷。

¹ 安嘉芳，政治都市的發展 抗戰前的南京，1927-1937（中國文化大學博士論文，1988）：20。

² 有關古代南京在中國政治地理上優越性的較完整分析，可參見 F. W. Mote “The Transformation of Nanking, 1350-1400”, in G. W. Skinner ed., *The City in Late Imperial China* (Stanford: Stanford University, 1977), pp. 101-153。

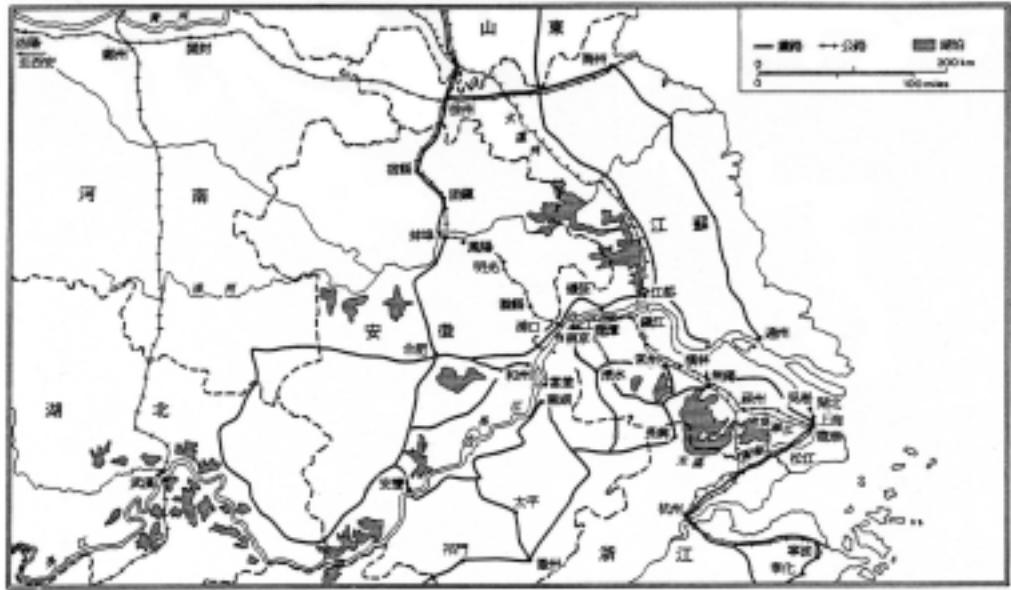


圖 2-1 南京地理位置圖

資料來源：費正清主編，劉敬坤、潘君拯主譯，《劍橋中國史第 12 冊民國篇（上）》（台北：南天書局，1999[1983]）：760。

2.1.1 明帝國之前

東漢末年之前
南京主要為地
區軍防中心

南京歷史上第一次築城，發生在西元前 472 年（東周元王 4 年）。當時越國滅吳國，越國大臣范蠡為擬進一步攻楚，於今南京城南雨花台一帶，當時秦淮河入長江口附近，築砌軍事用城垣³（圖 2-2）。西元前 333 年，楚擊敗越，取得南京地區控制權後，又在長江東側石頭山設置「金陵」城邑⁴。不過除有這些軍事城堡的興建外，其他地方並無顯著發展；從東周到東漢末年之間，南京仍僅存在一些散置的地區性小城與兵防中心，並無一體的城市空間形貌，其重要性不如鄰近的蘇州和會稽⁵。

三國時孫吳建
制為國都後南
京的城市空間
結構

西元 229 年，孫權將南京置為吳之國都，並改名為「建業」，南京城市形貌因此起了較大變化。孫吳當時所築都城在玄武湖之南（圖 2-2），城市佈局一方面根據東漢以來的都城新制，採坐北朝南，以皇權所居的「宮城」（太初宮）為中心，形狀基本上為理想之方形，周長 20 里 19 步；另一方面，也採西周之前作法，將商業和一般人民的居住區域，與

³ 此城史家多稱越城、越臺、或范蠡城，城的規模不大，城周僅 2 里 80 步，遺址在今中華門外雨花路西側長千里。參見王文清，「南京古城的興起與發展」，《南京史志》5 (1988): 13-14。

⁴ 傳說「金陵」一詞，為楚威王因南京「有王氣」，故埋金來鎮壓而得名。參見同前。

⁵ 蘇州為戰國時期吳國之首都，會稽為越國首都；其中蘇州較具規模，為春秋戰國時江南最大都會，城周長 47 里 213 步。參閱劉淑芬，「建康與六朝歷史的發展」，《大陸雜誌》66.4 (1983): 37。



圖 2-2 南京歷代城市空間結構變遷圖。越城在最南端，孫吳太初宮在中央偏北。

資料來源：岸俊男編，《中國江南之都城遺跡》（東京：同朋舍，昭和 60 年）：30。

政治、軍事區域分開，分佈在城外秦淮河以南⁶。宮城位於都城北部正中，面積約為都城面積 1/4；從宮城正南的大司馬門到秦淮河畔朱雀航，有一南北向長達七里的中軸御道，兩側分列官署與軍隊營房。經過孫吳 50 年的經營，南京已成為江南最大規模的城市，江南其他大城如蘇州、揚州、武昌等已無法與之抗衡。

四世紀初五胡亂華，東晉元帝司馬睿立國江南，再置南京為國都，並改名為「建康」；隨後南朝之宋、齊、梁、陳皆都於此。東晉與南朝時期的都城，基本上沿襲孫吳建業都城的規模與佈局（圖 2-3），但經過歷朝不斷擴建後，都城規模更為擴大、華麗，不但宮城有三重宮牆，內外殿宇達 3500 多間，還有十多座皇家園林；秦淮河南岸的民居地區，也越見殷盛繁榮。據稱當時南京居民有 28 萬戶⁷，人口可能超過百萬。然而，548 年梁武帝時的侯景之亂，使南京遭受空前的破壞，尤其秦淮河南岸民居地區，幾乎全毀。到了隋

東晉和南朝時 城市空間結構 的變遷

⁶ 王文清，南京古城的興起與發展，《南京史志》5 (1988): 14-15。

⁷ 同前，頁 15-16。



圖 2-3 南朝都建康總圖，顯示當時的城市空間形構。

資料來源：朱偰，《金陵古蹟圖考》（上海：商務印書館，1936）。

文帝平陳，為徹底消滅江南反對力量，589 年下令對建康「平蕩耕墾」，拆毀城垣宮室改作農田，建康因此遭到徹底毀滅⁸。經歷上述的大破壞後，南京在隋唐兩代萎縮為州治或郡治小城。

三百年後，西元 937 年南唐建立時，再以南京為國都，改稱「江寧」。南唐江寧都城位置非在六朝舊址，而是南移到秦淮河沿岸，以民居與商業地區為中心，加以擴大而成（圖 2-4）。都城周圍 25 里，基本為長方形，北至竹橋一帶，東至白下橋，南至秦淮河和雨花台之間，西則突出包括石頭山一部；範圍約略同於明代南京城的城南與城中區。南唐的宮城位於都城內中央偏北，周圍四里。從宮門到都城南門（今中華門）設有御街，為金陵都城的南北中央軸線；兩旁設有官署衙門與東、西錦繡坊⁹。宋滅南唐後未毀城垣宮室，僅將宮城改為江寧府治；南宋高宗時以南京為行都，改南唐宮城為皇帝行宮；元代南京為集慶路治所在，南京仍為中國東

南唐再建為國都時南京的空間結構

⁸ 安嘉芳，政治都市的發展 抗戰前的南京，1927-1937：10。

⁹ 葉驥軍，《中國都城發展史》（西安：陝西人民出版社，1988）：241。

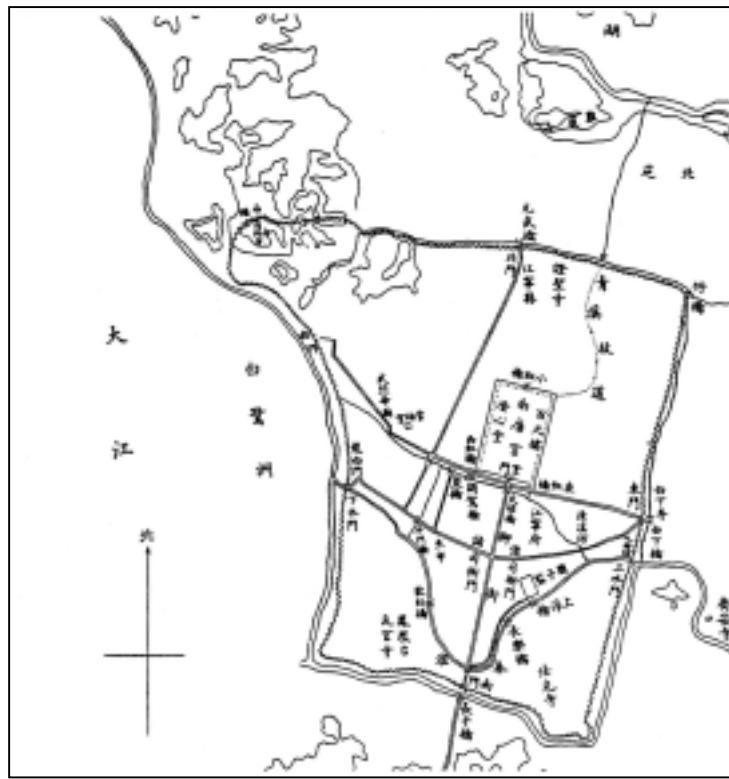


圖 2-4 南唐時國都「江寧」的城市空間結構
資料來源：同圖 2-2

南重要的中心城市¹⁰。

明初朱元璋建都之前，南京城市空間佈局雖因政權更迭幾經變遷，但基本上沿襲南唐以來空間結構，全城以今日白下路、建鄴路為界，分為南北兩區，北邊主要為宮城、軍營與寺廟，南邊為以秦淮河沿岸為中心的居住商業區¹¹。此為明朝初年大規模改造南京時的基礎。

南唐都城成為
明初擴建南京
城時之基礎

3.1.2 作為明帝國統治中心的城市空間結構

一、朱元璋建都南京的背景與過程

明初建都南京
的時代背景

明太祖朱元璋西元 1356 年攻佔南京後，便將之改名為應天府，作為統一中國的軍事基地。1366 年，在朝廷內部爭議下，朱元璋親自裁定建都於南京，主因似為南京地處政權經濟命脈之江南，且本身又有天險可助防衛¹²。他並決定

¹⁰ 安嘉芳，政治都市的發展 抗戰前的南京，1927-1937：11-12。

¹¹ 張泉，明初南京城的規劃與建設，收錄在中國古都學會編，《中國古都研究》第二輯（杭州：浙江人民出版社，1986）：176-177。

¹² 同前，頁 173。

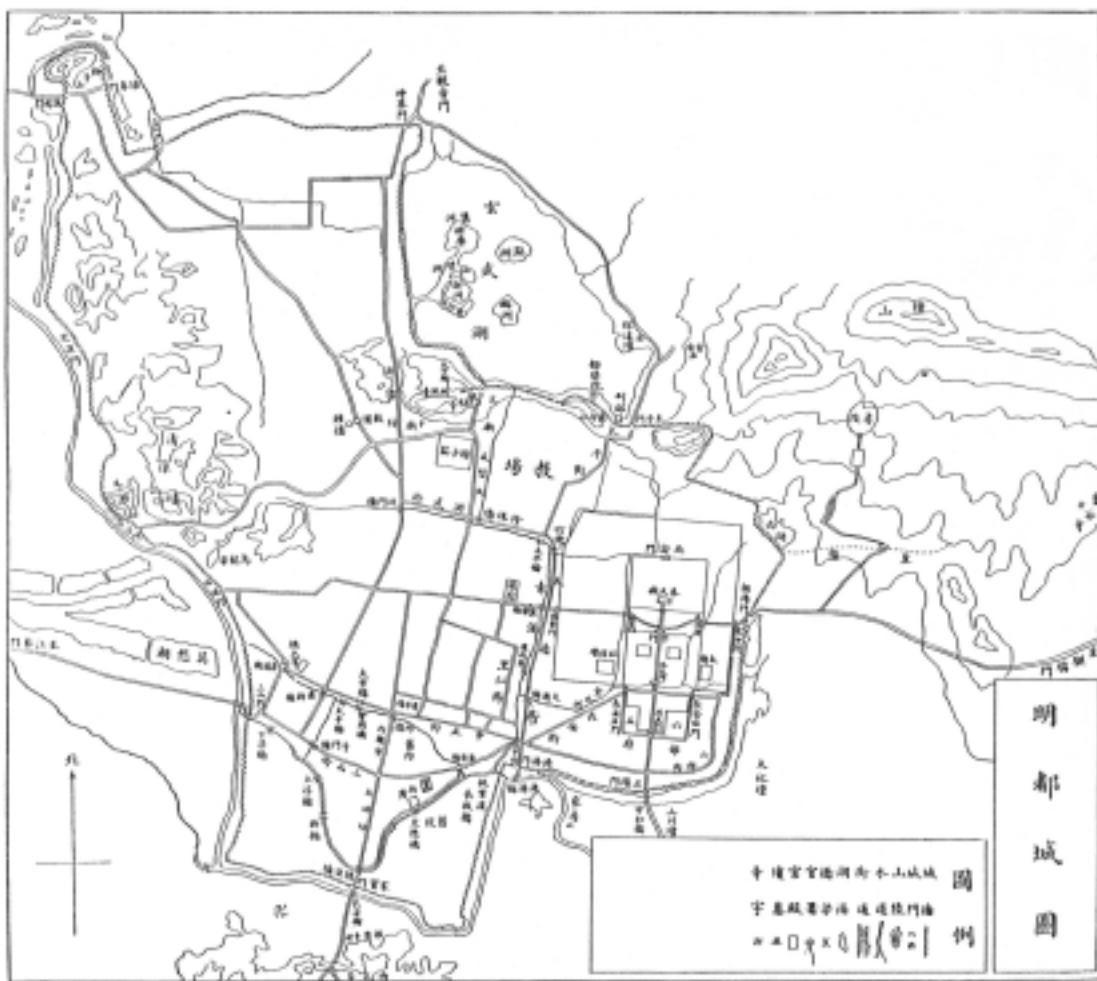


圖 2-5 明都城圖，顯示明初建都南京時的城市空間結構：皇城位居東側，西北為軍事區，城中為寺觀學校區，城南則為一般民眾居住商業區。

資料來源：同圖 2-3。

避開南唐宮城，將皇城新築於舊城之東、鍾山之南¹³（圖 2-5）；隨後下令調集各地工匠 20 餘萬人，開始大規模的興建工作。這一階段中(1366-1369)，主要完成了皇宮、城牆、與壇廟，工程極為浩大¹⁴。皇城完工後，朱元璋於 1368 年正式稱帝於南京。

但是，同年當明軍攻下開封後，朱元璋又改變心意。1369 年他下詔，改設「二京一都」，以應天為南京，大梁（開

¹³ 葉驍軍，《中國都城發展史》：235。

¹⁴ 張泉認為，明初朱元璋營建南京城的經過，可分為 5 個階段。1356-1365 年為準備階段，當時朱元璋雖以南京為統一全國的軍事基地，但尚未宣布定都南京，明帝國統治也尚未穩固，朱元璋軍隊四處征討，因此其營建南京重點為軍事鞏固，並未進行大規模城市改建。1366-1369 年第二階段，為第一次建設高峰期；1369-1375 年第三階段時，建城工作暫停；1375-1398 年第四階段，為第二次建設高峰期；1399-1420 年為準備遷都北京的第五階段，工程規模僅止於維修。詳見 明初南京城的規劃與建設，《中國古都研究》第二輯：171-202。

定都幾經反覆
使都城營造過
程時急時緩

封)為北京，鳳陽為中都；如以才有今日「南京」之名出現。且因為開始建造中都鳳陽，南京城的建造工作停止。而以開封為北京的原因，學者指出，是因為當時帝國範圍已擴及中國北方，主要軍事威脅轉為來自西北；以鳳陽為中都，主要因為該地是朱元璋家鄉，可以讓他有光宗耀祖的感覺¹⁵。

1375年朱元璋因臣下反對和財政困難等因素，放棄中都和開封計畫，再次定南京為京師；南京建城計畫因此繼續進行。隨後20餘年，幾乎每年皆有大規模工程進行，直到朱元璋1398年去世後，因為皇室內訌，明成祖永樂準備遷都北京而停止¹⁶。明初改築的南京城市空間結構，不但在中國城市規劃史上極為特殊，而且此後六百年間，南京城市發展一直都在明初的基礎上局部變遷而已。

二、明初南京城的規劃論述

以皇城興築為
中心的都城營
建過程

明初南京城的營建過程，首先開始於南唐舊城東邊的「皇城」新築。其次，再以舊城牆為基礎擴大「都城」的範圍，將皇城、石頭、清涼、馬鞍等諸山包入。最後，又建築「外廓」增強防禦功能。南京因此成為擁有三重城牆防護的雄偉國都。擴大後的都城周圍96里，面積約41平方公里，是六朝都城的三倍，南唐江寧都城的二倍半¹⁷；外廓周長更長達180里。都城內並有居民分區居住和街道等級制度¹⁸。以下茲分皇城、城垣和居民分區等三項，分析其規劃論述。

皇城偏居東側
的獨特性及其
原因

(一) 皇城偏居東隅

按西周以來的都城規劃理想，歷代將皇城建於都城的中央位置或居中靠北¹⁹。但明初營建南京時，規劃者卻捨棄了「王城居中」的都城舊制，將皇城新建於舊城之東、鍾山之南；此為中國都城規劃史上之特例。之前這個區域原是一

¹⁵ 同前，頁173。

¹⁶ 學者指出，朱元璋晚年曾又一次考慮遷都問題，主要是洪武初年朱元璋以分封諸子拱衛北部邊境，至此時諸王軍事勢力已隱然威脅中樞；而且南京皇城又有北低南高的風水大忌，恐不利於江山社稷。成祖(永樂帝)雖遷都於北平，但曾遭群臣反對；成祖後仁宗即位，又下令遷都回南京，不料因短命未能如願。宣宗即位雖居北京，但亦不敢正式下詔以北京為京師。直到英宗即位，才正是下詔以北京為京師，這一延宕了七八十年的定都問題才告落幕；但直到明末，成祖遷都北京一事之正當與利弊仍是爭論不休。參見葉驥軍，《中國都城發展史》：233-257。

¹⁷ 安嘉芳，政治都市的發展 抗戰前的南京，1927-1937：13。

¹⁸ 明初南京城的規劃，除可參考前引張泉之論文外，亦可參考F. W. Mote “The Transformation of Nanking, 1350-1400”，和楊寬，《中國古代都城制度史研究》：516-520。

¹⁹ 楊寬，《中國古代都城制度史研究》。

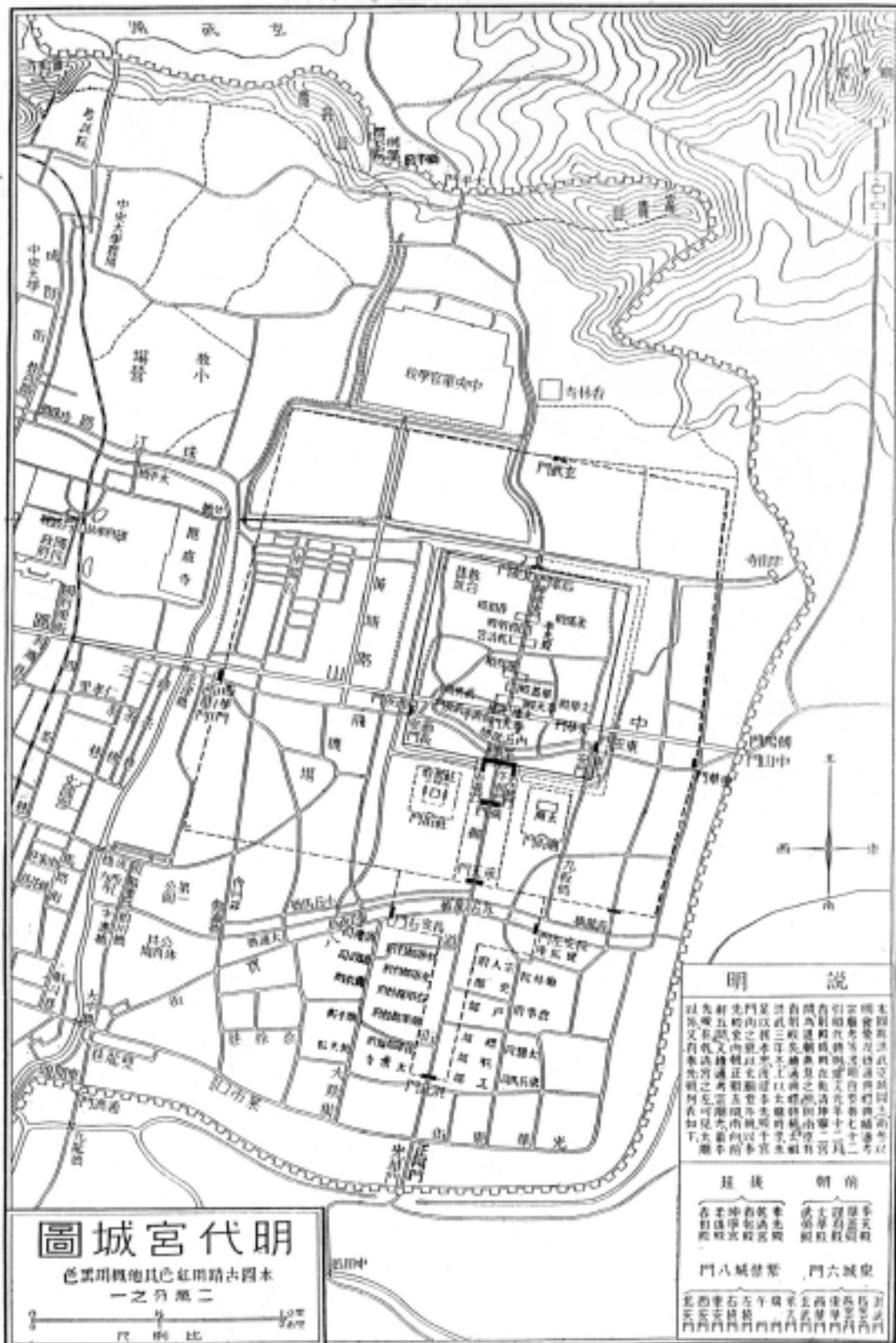


圖 2-6 明代宮城圖，顯示明初建都時皇城的空間結構。此圖之底圖為國民政府時期南京地圖，可見兩時期間之關係。

資料來源：同前。

片農田，燕雀湖橫亘其中，又有青溪及其支流流過。朱元璋下令填平燕雀湖，在此大造全新皇城，其原因似乎想要滿足以全新皇城來象徵新王朝的來臨，同時也可以保留既有繁華市區，並與西北軍事區保持密切聯繫²⁰。

除了皇城位置安排有所突破外，皇城內的空間佈局，則大抵沿襲既有以鞏固中央集權政體為目的之都城規劃體制。新築皇城分內外兩重城垣（圖 2-6），外城垣所圍為「皇城」，南北五里、東西四里；內城垣所圍為「宮城」，即紫禁城，約二里見方，又稱大內。皇城內外兩層城牆，再加上都城城牆和外廓，共有四套城垣防衛皇帝居所。宮城內諸殿之佈署方式，亦沿襲既有體制，先規劃一南北向中央主軸線，主要殿堂再沿此軸線前後排列。然而，為了配合當時皇帝親領政事的高度集權體制設計，規劃者還沿中央軸線在皇城南方，配置一塊丁字型空間，直至洪武門。此丁字型空間的建築，不但主要作為中央官署辦公之用，並可增加了中軸空間的縱深感，提高皇權的威嚴感²¹。

因此南京皇城的中軸線，南起都城之正陽門，經皇城之正門洪武門、外五龍橋（金水橋）內門承天門、端門、到宮城之正門午門；午門與端門之間，東西則開有左、右掖門。軸線空間續入紫禁城後，先過內五龍橋，再經奉天門，到達正殿奉天殿；奉天殿後接華蓋殿和謹身殿，三殿合稱外朝三殿。謹身殿後為乾清門，過此門後經乾清宮、省躬殿（建文帝時所加）、坤寧宮，經北安門而出紫禁城，再經玄武門而出皇城。

午門外御道街兩側，東為太廟、西為社稷壇。承天門至洪武門之間御道，以軍政五府和民政五部分列兩側，為朝臣辦公中心；府部之間臨御道並建有連續之廊道，稱為「千步廊」。皇城外除御道街，也有其它兩條「官街」，專供皇室出入之用²²。此外，朱元璋也外廓防衛內的紫金山下，為自己修築了「孝陵」。

²⁰ 張泉，明初南京城的規劃與建設，《中國古都研究》第二輯：177-180。

²¹ 根據楊寬的研究，此丁字型空間的建築，與洪武年間發生「胡維庸案」有關。1380 年（洪武 13 年）朱元璋殺丞相胡維庸和大批官僚後，廢丞相與中書省，大小軍政事由皇帝親管，所此才將中央官署設於皇城南面承天門外，好方便此新政制的運行。因此他認為，此丁字型空間的出現，為明帝國君權高度集中的象徵。隨後明成祖遷都北京，亦模仿此方式改造北京皇城的空間佈局。參見《中國古代都城制度史研究》：518-519。

²² 明初南京的街道分官街、小街、巷道三等。官街似乎主要有四條，除御道街外，還有皇城西方之長安街聯繫市區並達江邊，和皇城之北的北新街供皇室不經市區直達江邊；西北軍事區則有洪武街連接市區。官街路寬可能不窄於 20 公尺，路面鋪以磚石，兩側並有連續廊道，稱為「官廊」。參見張泉，明初南京城的規劃與建設，《中國古都研究》第二輯：184-185。



圖 2-7 明代南京都城城門與外廓圖

資料來源：葉驥軍，《中國都城發展史》，（西安：陝西人民出版社，1988）：243。

（二）高度中央集權下的宏偉城牆修築

高度中央集權
下修築出中國
歷史上最雄偉
城牆

在都城城牆的修築上，當時規劃者也捨棄了歷朝都城制度原有的「方形」城垣之規劃理想。在規劃觀念上，都城城垣為拱衛皇宮的第三重城牆，因此主要從軍事防衛需要出發，依照南京四周山川湖泊地形，並部分利用舊城城牆為基礎，修築了一不規則、接近葫蘆形的城垣。城垣圈出的區域除了原南唐都城和新皇城外，也包括六朝建康都城舊址，西北則幾達長江岸邊。城牆周長按今日實測約有 37 公里；城高受地形影響，最高處達 60 公尺，一般約在 14-20 公尺之間；城牆最寬處達 25 公尺，一般寬度約在 7-10 公尺之間，並鋪石為路供備戰時交通之用。城牆的構築以花崗石砌築成牆基，其上以土築外包城磚。城磚甚為巨大，每塊 40x20x10 公分，重 15-20 公斤，以石灰混和黏高粱粉刷其外²³。

南京都城按地形與實際需要共開十三門（圖 2-7）；其

²³ 葉驥軍，《中國都城發展史》：243。

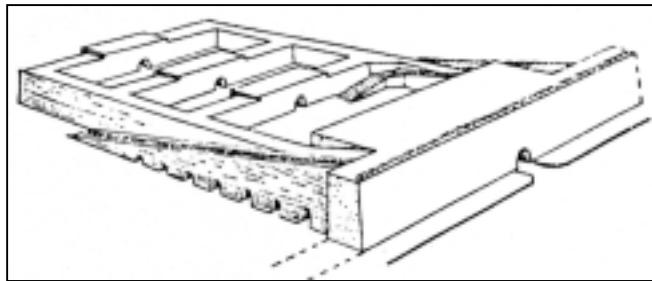


圖 2-8 聚寶門復原示意圖

資料來源：同圖 2-2

中居正南的聚寶門（今中華門），規模最為巨大，城門東西 128 公尺，南北 129 公尺，共有三道甕城，成目字形佈署，為中國最大的古城堡²⁴（圖 3-8）。都城城垣外建有「外廓」，作為最外層的防禦，並把鍾山、玄武湖、雨花台諸山都囊括入內，開有 16 座城門。南京城垣雖以因地制宜方式營築，但卻是中國城市史上最高大雄偉，也最堅固難攻的城牆，歷六百年而不衰。同時，它也反映了明帝國在中國朝代史上，最中央集權的政治實踐。

（三）社會監控與分區使用

都城內空間控制
為皇城、軍事、寺
觀學校、居住商業
等四區使用

都城內有明顯的分區現象；而分區之形構，既受南唐以來發展影響，也是規劃者蓄意干預的結果。明初南京城內的分區，除城東新築皇城為政治區，西北廣大區域為軍事區外，主要沿襲南唐以來發展結果，將城中置為寺觀學校區，城南則為一般民眾居住商業區（圖 2-5）。軍事區置於西北，主因似乎為當時認為主要敵人將由長江北面而來，同時亦利於出兵中原²⁵。軍事區建築稀疏，除了軍營外，只有少數民居。城中區域則為帝國對其子民實施教化處所，帝國最高教育機構「國子監」，便設於雞籠山南；雞籠山上則設「欽天監」。高坡上並興建鐘樓與鼓樓，其中鼓樓位於城內地理幾何中心。

編戶制度下的
分區使用管理

城中和城南為絕大多數南京居民聚居之地，尤其城南歷代以來皆為南京人口最稠密地區。元末朱元璋佔有南京後，因擔心居民反抗，危及政權穩定，立即對南京居民實施大遷徙，將原南京居民集體遷往雲南，另調集全國 45000 多匠戶於南京以興築都城，又命江浙湖廣川粵等地 14300 餘富戶遷入。再加上建都後，各地湧入的人口和公候、官吏

²⁴ 同前，頁 244。

²⁵ 張泉，明初南京城的規劃與建設，《中國古都研究》第二輯：178-179。

等，南京人口結構發生根本性改變。到了 15 世紀末洪武末年時，南京共約有人口 80 萬至 100 萬，扣除軍隊 20 萬人，居民仍有 60 至 80 萬人之間；其中手工業者佔多數²⁶。1381 年（洪武十三年），朱元璋下令實施統一的編戶管理制度，部分沿襲自被其斥為異族統治的元代制度，將全國人民需按職業類別分為不同戶類，不同戶類承擔不同差役，並且必須分類而居²⁷。如此的居民管理觀念，起於春秋時管仲主張的「編戶齊民」。管仲認為，人民應分市、農、工、商四種分地而居，以免言論混亂不安本業，並可使父業自然傳子。但根據學者研究，這套編戶齊民制度，為主要是統治者為維持社會秩序，以免危及皇權統治而發明出來的²⁸。

城中與城南因此明顯分為手工業、商業、官吏富民等不同居民分區。一般而言，手工業戶由官府指定聚居在城南聚寶門附近，如著名全中國的織錦匠戶集中在門東，金、銀、銅、鐵、弓箭、鞍轡等匠戶在門西。商業主要分佈在城南內橋沿河以南，可分為三類。首先，規模較大者，為主要由外地商人所開之「舖行」，多沿官街兩側設置，並按類分段；由於官街兩側由官府建為連續之廊道，因此這些商業街道多以業種命名，如書舖廊、綢緞廊、珠寶廊等。其次，為農產和日用品市場，齊集於聚寶、三山、石城等城門，與城內鎮淮橋、大中橋、北門橋等地。最後，特種行業的酒樓妓院則主要集中於秦淮河兩岸。城南商業區的街道，沿襲東晉以來佈局多曲折迂迴。

官吏與富商居住區主要集中於兩處，一為內秦淮西段，另一為內橋以北城中一帶²⁹。城中一帶為明初新建區，原為南唐宮城和軍營等，此時改以街道通直之方格狀規劃為住宅區。

明成祖遷都北京後南京的地位變遷

朱元璋死後，建文帝即位未久，1402 年燕王發動「靖難」而繼帝位，為明成祖並改元永樂。1421 年遷都北京後改南京為留都，南京為明帝國都城共計 54 年。政治中心北移後，官吏公侯工匠亦隨之大舉北遷，南京因此居民驟減一半。1645 年清軍攻下南京，廢皇城為旗兵駐防城，但仍置

²⁶ F. W. Mote “The Transformation of Nanking, 1350-1400”, *The City in Late Imperial China*, pp. 143-147。

²⁷ 張泉，明初南京城的規劃與建設，《中國古都研究》第二輯：187。

²⁸ 關於編戶齊民思想與制度的發明建構過程，杜正勝曾做過相當詳盡的研究。參閱《編戶齊民：傳統政治社會結構之形成》（台北：聯經出版公司，1990）。

²⁹ 張泉，明初南京城的規劃與建設，《中國古都研究》第二輯：189-191。

南京為總理江蘇、安徽、江西三省的兩江總督的駐在地，也另設江寧將軍統攝區域軍務，並為江寧府、江寧縣和上元縣的府縣治中心。由於明清時期，江南仍為帝國經濟中樞，兩江總督署理之三省，錢糧收入均佔帝國總收入之 1/3 和 1/4³⁰，南京並未失去作為中國東南區域政治、經濟、和軍事中心城市的地位。

³⁰ 安嘉芳，政治都市的發展 抗戰前的南京，1927-1937：23。

第二節 首都計畫前的城市空間

構造首都計畫
前南京城市空
間的兩項因素

1927 年國民政府定都南京前，南京為江蘇省省會，金陵道和江寧縣官署所在地，且為江蘇督軍駐紮地；在區域政治軍事方面的重要性，大抵沿襲清末。城市空間結構方面，也沒有太大變化，大致維持明初以來的佈局（圖 2-9）。不過，某些局部地區，則發生一些相對較為激烈的改變。探究造成這些改變發生的原因，除了與南京清中葉以來，遭逢的經濟社會變遷有關外，也與國民政府 1927 年 4 月定都南京有關。因此，以下將分這兩方面，來分析首都計畫前南京的城市空間構造。

2.2.1 經濟社會變動下的空間轉化

人口急速變化
的規模及其原
因分析

一、經濟社會條件的變動

國民政府定都前夕，南京人口約 36 萬人左右（表 2-1）。之前，當 1850 年代太平天國以南京為首都時，城內居民人數曾增加至將近 90 萬人³¹。1863、64 年曾國藩之湘軍圍攻南京時，不但因兩軍交戰激烈，南京居民四方流散；而且湘軍攻陷南京之時，又行「閉城搜殺」，三日火光不絕，居民死傷嚴重³²。戰亂之後，南京人口劇減，到 20 世紀初年間仍僅有 20 餘萬。

表 2-1 1901-1936 南京人口增減表

年代	人口數	年代	人口數	年代	人口數
1901	225,000	1918	376,291	1928	497,526
1905	271,003	1919	392,100	1929	540,120
1910	230,000	1920	392,100	1930	577,093
1911	267,000	1921	380,200	1931	653,948
1912	269,000	1922	380,900	1932	659,617
1913	269,000	1923	401,500	1933	726,131
1914	377,120	1924	395,500	1934	795,955
1915	368,800	1925	395,900	1935	981,087
1916	378,200	1926	395,900	1936	1,019,145
1917	377,549	1927	360,500		

資料來源：整理自安嘉芳，政治都市的發展 抗戰前的南京，1927-1937：57, 359。

³¹ 安嘉芳，政治都市的發展 抗戰前的南京，1927-1937：57。

³² 同前，頁 18。



圖 2-9 國民政府定都初期時的南京。城內空間承襲明初以來結構，可分為城南、城中、城西北、城東等四區。其中以城南人口最為密集，城中次之；明初作為軍事區的西北區和作為皇城的城東區人口稀疏。西北遠端之下關，則為清末才興起之新市區。

資料來源：丁文江、翁文灝、曾世英編，《中華民國新地圖》（上海：申報館，1934）。

從 20 世紀初到民國成立前，南京人口曾略微增加至 27 萬左右；而這些人口的增長主因，亦非居民人口的自然成長，可能是 1899 年下關開埠後，外來工商人口增加的結果³³。1913-14 年間，南京人口突增至 37 萬人以上，則可能與民國初年南京為臨時政府所在地，軍政人員移入有關³⁴。此後，南京人口大約維持在 40 萬人以下。但 1927 年國民政府定都南京後，短短一年間，南京人口成長至將近 50 萬人，為原來之約 1.4 倍；1936 年時，人口甚至成長到超過 100 萬。而這些人口中從鄰近省分遷入者居多，可能多達 70% 以上；反而世代居於南京者佔少數。因此，學者認為，政治為影響南京人口數量和結構的重要因素之一；移入人口多於

³³ 同前，頁 58.。

³⁴ 同前。

人口內部組成
與南京的城市
功能與角色

區域商業中心
的角色與地點

區域工業中心
的角色與地點

土著人口，一直是南京人口特徵之一³⁵。

根據 1925 年時的調查，當時 39 萬多人口中，以經營商業者和從事工業生產者最多，分佔 15.70% 和 13.62；其次為學生、農業 和官吏人口，分佔 5.89%、4.76% 和 4.10%³⁶。這樣的人口結構，似乎反映了首都計畫前南京的城市特質：它不但是鄰近省分的商業和手工業生產中心，也是政治和教育文化中心。

在作為區域商業中心方面，主要交易內容為一般的農產品和日用品；其中又大致以食品、服裝為最大宗³⁷。由於運送農產日用品的民船碼頭，集中在城南水西門、聚寶門、通濟門一帶，因此這些地方也集結成交易市場（圖 2-10）。下關關為商埠之後，國外的紡織品、鴉片等則由此輸入。此外，城南內橋和中正街以下也有多處市場；尤其秦淮河兩岸市集最盛。較大的商舖也都集中在城南；中正街、府東街、三山街、南門大街等舖商雲集。同時，南朝以來城南秦淮河沿岸的娼妓業昌盛，亦為南京商業特色之一。

手工業生產方面，以絲織業最為重要，集中在城南至聚寶門外一帶。南京之絲織手工業起於元代，主要生產緞、雲錦、絨、綢等四種，其中緞業為最大宗。緞業最盛於清道光咸豐年間，曾大量銷售至國內外；後受太平天國變亂，和國外紡織品進口影響逐漸衰落。但 1918 年時緞織織工人數仍有 5 萬人，佔當時南京總人口比例超過 13%；至 1927 年時，織工人數銳減至 2 萬人，仍幾佔總人口數之 6%³⁸。

近代新式工業在中國興起後，初級的食品加工為私人企業之主力，工廠多集中於下關。英商 1913 年在下關開設的和記蛋廠，每日生產蛋製品 300 噸，為中國最大蛋廠之一，雇用之工人有 2000-4000 人。另一較大食品廠為華商 1921 年開設之大同麵粉廠，亦位於下關，每年產麵粉 120 萬包。官辦方面則以軍火工業為主；其中聚寶門外的金陵機器局規模最大，雇工人數有七、八百人，以製造子彈為主。1912 年之後官方設有織布局，亦雇用工人數百名³⁹。整體而言，此時南京工業以原料初級加工為主，工廠的規模也有限。

³⁵ 同前，頁 57-58。

³⁶ 同前，頁 59。

³⁷ 同前，頁 311。

³⁸ 同前，頁 46-49。

³⁹ 同前，頁 50-53。



圖 2-10 南京城圖，1910 年代。圖中所載之地名，可供對照本文中所提各處地點之位置。

資料來源：《大中華京省道縣詳圖》（武昌：新地學社，1915）。

區域教育中心 的角色與地點

南京在區域教育方面的重要性，可能更甚於其它角色的扮演。明初為明帝國都城時，國子監監生人數最多時，可能多達近萬人。1901 年清政府下詔改革學制之前，南京因為區域政治中心，也成為府學縣學中心；江寧府、上元縣、江寧縣三個地方政府下的「學宮」，均設於南京。同時，亦有明新、鐘山、惜陰、文正等多處中國南方著名書院⁴⁰。學宮由政府所派教官主持，雖具有協助生員準備科舉考試的功能，但主要還是以作為社會表率和祭祀等，執行帝國賦予的教化任務。

⁴⁰ 南京之書院自明代以來即重要，如明時新泉書院為理學發源地。清時錢大昕、姚鼎等出身鍾山書院，俞正燮、馮桂芬出身惜陰書院，黃體芳、張騫出身文正書院等。參見同前，頁 68-69。

洋務運動之後，南京模仿北京設同文館，來培養翻譯人才。清帝國學制改變後，學宮書院廢除，改設三級學堂；1907 年時，南京共有大學堂 10 所、中學堂 5 所、小學堂 163 所，學生人數總計 7400 餘人。大學堂中以師範學堂 5 所最多，南京因此為區域新式教育人才培育中心。此外，自 1890 年代間成立水師學堂和陸師學堂以來，南京共設立過 17 所軍事學校，佔江蘇省軍校總數的 70%。因此，南京也為區域的軍事教育中心⁴¹。

1919 年時，根據日人調查，南京從事高等教育學校增至 14 所，中等教育學校有 13 所，其中以法政專門學校增加最多，學者認為這與南京人愛做官的既成習性有關⁴²。1928 年時，南京雖共有大學多所，但其中只有國民政府自辦之中央大學⁴³，和基督教所辦之金陵大學（今南京大學）和金陵女大（今南京師範大學）較具規模⁴⁴。中學方面則共有 18 所，學生人數不過 3600 餘人；其中公辦者僅 3 所，學生總數不過中學生總數之 15.5%。小學教育方面，雖有公私立小學 78 所，容納學生 1300 多人，但僅佔實際達就學年齡之學童人數的約 30%；其中公立小學 33 所，學生人數佔總小學生人數 70.2%⁴⁵。但從中國政府自 1922 年以來，已宣布小學為義務教育來看，這個數字距離理想仍偏低許多。

此外，1880 年代中國鐵路運輸興起後，1895 年張之洞奏請清廷修築南京和上海之間的滬寧鐵路，1908 年全線通車，南京車站設於下關。滬寧鐵路完成後，並另設 1912 年天津和南京之間的津浦鐵路通車，車站設於下關對岸之浦口，浦口亦成為商埠，1924 年金陵關設浦口分關，浦口商業也因此逐漸興盛⁴⁶。滬寧、津浦兩鐵路完成並在此交會，使得原就擁有長江水運便利的南京，再成為中國鐵路系統，在長江中下游地區的交通樞紐，對今後南京影響甚大。

⁴¹ 同前，頁 69-71。

⁴² 同前，頁 71。

⁴³ 中央大學位於圖 3-9 中央小營之西，成立於 1927 年，原稱第四中山大學；之前此校址為原東南大學，該大學 1921 由南京高等師範學堂改制而成。中央大學成立時設有建築系，為近代中國第一個大學建築系，係合併原蘇州工業專門學校建築科而成，對隨後中國建築發展影響甚大。參見賴德霖，〈中國近代建築史研究〉：2-21。

⁴⁴ 金陵大學位置在中央大學之西，前身為美國基督教美以美教會創設的江文書院，1911 年與其它基督教書院合併成立金陵大學。金陵女子大學位於金陵大學之西，創辦於 1913 年，其具有中國宮殿建築風格的校園，由墨菲所規劃設計。參見傅朝卿，《中國古典式樣新建築》：102-106。

⁴⁵ 國都設計技術專員辦事處，《首都計畫》（南京：國都設計技術專員辦事處，1929）：125-127。

⁴⁶ 安嘉芳，〈政治都市的發展：抗戰前的南京，1927-1937〉：28-29。



圖 2-11 19 世紀末南京城南評事街的街道景象；似乎頗能代表首都計畫前，城南一帶的城市空間。

資料來源：劉曉梵編，《南京舊影》（北京：人民美術出版社，1998）：25。

二、城市空間的轉化

在此社會經濟變遷下，南京某些城市空間也發生了轉變。整體來說，城南和城中地區變動較小；其餘城西北、城東和下關地區則變化較大。城南方面，沿襲歷代以來之發展，為商業最集中區域；尤其內橋以下，至秦淮河以北之間的三角地帶，幾條主要道路兩側商店鱗次櫛比（圖 2-11）。城中方面，沿襲明初以來，主要為居住文教區域，金陵大學和中央大學等主要教育機構都設置於此。

不過，由於 1910 年代以來快速增加移入的人口，大多集中居住在城中城南區，使得這兩個區域雖然較為繁盛，但均面臨居住過於擁擠和基礎設施嚴重不足問題。根據 1928 年時調查，城中城南平均居住密度為每平方公里 63000 -75000 人之間，其餘地區 12000-15000 人。而當時南京民居建築普遍為 1-2 層高之磚瓦房，城中城南區居住之擁擠可想而知。而無屋可住之低收入市民，則佔據城北、城東之空地，

1910 年以來人口快速增加導致的城中與城南地區產生都市擁擠問題



圖 2-12 國民政府定都前南京僅有的一條新式馬路；由張之洞於 1894 年所修築。

資料來源：同前，頁 24。

以蘆草築成「棚屋」來暫時棲身⁴⁷。

在城市基礎設施方面，清末以來幾乎沒有改變。城中城南成於明初之主要道路，原有寬度近 20 公尺，但因民屋侵佔關係，大多只剩不到 4 公尺；一般街道寬度也在 2-3 公尺之間。國民政府定都前，南京城內唯有一條新式馬路的開闢；其路線由下關經儀奉門、鼓樓入明故宮、終於通濟門，路寬約 6-9 公尺⁴⁸（圖 2-12）。1908 年時，因為滬寧鐵路通車，在張之洞的提議下，修築一條鐵路支線通往南京城內，成為城內與下關之間交通孔道之一⁴⁹。其路線由金川門入城，沿西北東南向至鼓樓附近轉東，穿過太極閣山腳下轉南，直至城南中正街（圖 2-10）。

自來水方面，雖自 20 世紀初起即有人提議試辦，但終未成功。城內居民飲水，多靠井水或挑工汲取江水販賣，由於水質混濁，須加明礬沈澱過方能食用⁵⁰。電力設施方面，1909 年清政府曾設置「金陵電燈官廠」，主要供應下關及城中城南部分區域用電，初期僅有用戶 1200 戶；隨後又再下關增設分廠一座⁵¹。

為數極少的城市基礎設施改良

⁴⁷ 參見同前，頁 401。

⁴⁸ 安嘉芳，政治都市的發展 抗戰前的南京，1927-1937：264-265。

⁴⁹ 同前，頁 274。

⁵⁰ 同前，頁 260-261。

⁵¹ 同前，頁 283。



圖 2-13 清末時明故宮仍殘留的午門；但其上的城樓闕樓均已毀損無存。

資料來源：同前，頁 18。

南京城西北與城東地區的破敗情形及其原因

對比於城中城南的擁擠繁盛，城西北和城東則因幾次經歷戰爭，逐漸陷入破亂局面。其中城東原明皇城一帶，自明成祖時首都北移之後，即因長年缺乏修葺而宮殿傾圮、幾乎陷於一片荒草之中；因此並非如一般認為，僅毀於太平天國時期⁵²。尤其 1860 年代初期清政府發動的收復南京戰役，幾使城北原軍事區與城東皇城幾乎夷為平地（圖 2-13）。根據時人記載，變亂後的南京，「城中房屋，惟西南尚稱完善，然亦十去四五，東北則一覽無餘矣。而秦淮水遏不流，岸曲阿房，盡成灰燼。皇城舊址，蹂躪尤深，行四五里，不見一人，亦無一屋」⁵³。

1927 年國民政府定都南京後，南京人口雖已大幅增加，但比起上海、北京、武漢、廣州等只能算是中小型城市。1928 年 8 月，西人索爾比(Arthur de C. Sowerby)仍稱，南京舉目望去皆是頽敗景象⁵⁴。建築師陳植也在同年的一篇文章中稱，「南京範圍過大，荒涼過甚」。他如此描述首都計畫前的南京都市景象：

⁵² 有關南京城東皇城，也就是後來通稱為明故宮地區的毀廢經過，事實上從明代成祖以後即已開始，後經歷清初、清中葉、民初等幾次燒掠，至國民政府定都前明故宮僅剩柱礎等遺跡。其過程參見王能偉，南京明故宮興廢略述，《南京史志》5 (1988): 19-21。

⁵³ 這是當時土人至寧所見景象。引自安嘉芳，政治都市的發展 抗戰前的南京, 1927-1937 : 18。

⁵⁴ Arthur de C. Sowerby, "Moving the Capital", *The China Journal* (中國科學美術雜誌) 4.2 (1928) : 55-57。

南京繁華區域，除下關外，皆在鼓樓以南；三山街、大功坊、夫子廟一帶，則行人如織，市廛櫛比，幾為全城精華所在。城北一帶，則除一部菜畦麥隴為園藝及農作之經營地外，餘皆碎瓦頽垣，荒榛斷梗，一仍昔日蕭條耳。城北景象淒涼，自無審美之足云；城南街道狹小，咸興行路之大難。至於清涼、莫愁、雞鳴、玄武等古蹟，或以衰敗已久，僅供遷客之題詠。⁵⁵

20世紀初開始
下關地區因開
埠而成為新興
地區

建築的西化現
象

至於南京城外西北之下關，則於 1899 年開埠之後逐漸興盛。下關開埠之議，最早起於 1858 年英法聯軍侵逼下的《天津條約》；但因太平天國軍隊佔據南京，開埠計畫暫緩。1898 年清政府與列強訂立了《修改長江通商章程》，再准有約各國之商船，可在南京往來貿易。1899 年下關正式開放為商埠區，初期區域僅限沿江一帶，並未擴及南京城內；清廷並在下關設金陵關。在此因素刺激下，下關成為南京地區人口成長最為迅速的地區。在 1919 年時已有 15000 人，1923 年時增為 50000 人；同時進出口貿易量，亦從 1899 年時的近 2400 兩，增加到 1920 年代時的超過 40000 兩⁵⁶。清政府的招商局，和外商的太古、怡和洋行與大阪商船會社，也在江邊興建新式碼頭；下關大馬路、二馬路和永寧街一帶也形成興盛的商業區⁵⁷。

清末的洋務運動下開始引進的西式建築，也對南京的城市空間形貌產生一些局部的影響。1865 年李鴻章將 1863 年在蘇州創設的洋炮局遷至南京聚寶門外，擴大成立為金陵機器局，首開引進西式建築的先例。隨後相繼興建了金陵船廠(1866)、金陵官書局(1868)、金陵火藥局(1884)、勝昌機器廠(1894)、同泰永機器翻砂廠(1904)、南洋印刷局(1908)、金陵電燈官廠(1910)等西式工業建築。1910 年前後，南京的政府建築也開始採用西式風格來興建。比如，1908 年由孫支廈設計的江蘇省諮詢局，即為其中最著名之案例⁵⁸。不過，整體來說，首都計畫前的南京，大致維持舊有的面貌。

⁵⁵ 引自陳植，〈南京都市美增進之必要〉，《東方雜誌》25.13 (1928)：35-36。

⁵⁶ 安嘉芳，〈政治都市的發展 抗戰前的南京，1927-1937〉：54-56。

⁵⁷ 劉先覺等編，《中國近代建築總覽：南京篇》(北京：中國建築工業出版社，1992)：3。

⁵⁸ 國民政府 1927 年 4 月定都南京後，即以江蘇省諮詢局為國民黨中央黨部。有關江蘇省諮詢局之設計興建過程，可參見李海清，〈哲匠之路-近代中國建築師的先驅者孫支廈研究〉，《華中建築》17.2(1999)：127-128。

2.2.2 新市制的實施和中山路的開闢

一、新市制下的城市規劃體制

國民政府定都
南京與推行新
市制的時代背
景

劉紀文 1927-19
31 年間兩度出
任南京市長的
緣由分析

1927年4月18日，蔣介石和胡漢民等為對抗武漢國民政府，宣布另立國民政府於南京。5月25日南京國民政府派劉紀文為市長⁵⁹；6月6日公布《南京特別市暫行條例》⁶⁰，開始在南京施行新市制。在此之前，南京曾於1909年設「江寧城自治公所」；民國成立後，1917年時曾成立「南京市政府」，1925年又改為「南京市政督辦公署」。但學者認為，這些機構推行的地方自治工作，由於政局多變和經費來源不穩等因素，似乎除設警巡查外，其它成效均極有限。而民國以後，機構組織和名稱的幾經更迭，似乎也反映了政治人物對地方操控的野心。任何一個新勢力進入南京後，便任意取消既有機構，另找一批利益相近人士新設市政組織⁶¹。

此時劉紀文之出任南京市長，則與蔣介石有關。劉紀文為廣東東莞人，早年長期在孫中山革命陣營中，擔任總務和財務管理方面的幕僚；孫科第一次出任廣州市長時，劉紀文曾擔任審計處長⁶²。1926年劉紀文自英返國後，開始與蔣介石有較密切之接觸。北伐時，劉紀文出任蔣介石之總司令部軍需處長；隨後出任南京第一任市長⁶³。蔣介石在1927年8月下野時，劉紀文亦離開南京市長職務隨行赴日，可見當時二人關係之密切⁶⁴。留下市長一職則由桂系人馬何民魂接任。

1928年1月蔣介石復出重任革命軍總司令等要職後，劉紀文隨之掌任全軍經理⁶⁵。1928年6月北伐完成後，透過蔣介石的積極安排，7月14日劉紀文取代何民魂，重任南

⁵⁹ 《國民政府公報》寧字第4號，現收錄在《抗戰前國家建設史料：首都建設（一）》：189。

⁶⁰ 《南京特別市暫行條例》全文，詳見同前，頁196-211。

⁶¹ 安嘉芳，政治都市的發展—抗戰前的南京，1927-1937：36-45。

⁶² 劉紀文(1890-1957)在1910年加入同盟會；辛亥革命後，被選派留學東京志成學校，畢業後入早稻田大學，1917年畢業歸返中國。1923-26年間他再被派往歐洲考察，曾於倫敦經濟學院研究二年，在劍橋大學研究一年，並考察市政。關於劉紀文生平，參閱劉紹唐主編，民國人物小傳，《傳記文學》43.5(1983): 136-137；亦可參見童軒蓀，劉紀文的生平及其它，《傳記文學》34.6(1979): 63-64。

⁶³ 據說當時劉紀文之任命由蔣介石力保，但仍遭時任國民政府主席胡漢民的反對而幾乎流產；後經與劉、胡二人關係均密切之粵籍大老古應芬協調後，劉紀文才得以順利出任。參見劉紹唐主編，民國人物小傳，《傳記文學》43.5(1983): 136-137。

⁶⁴ 同前，頁137。

⁶⁵ 劉紀文，劉市長就職宣言，《南京特別市市政公報》17(1928/8/15)：宣言1。

新市制下的市
府組織方式 市
區範圍與行政
權範圍

京市長⁶⁶；並從 1929 年起連任四屆國民黨中央執行委員⁶⁷。從上面經歷看來，劉紀文似因蔣之提拔，才能從長年擔任財政方面幕僚，一躍而為檯面上重要政治人物；而蔣介石似乎亦有透過拔擢劉紀文來主掌南京之意。隨後，蔣劉二人亦聯手，在首都計畫制訂過程中扮演關鍵角色。

根據國民政府頒佈的《南京特別市暫行條例》，1927 年 6 月起南京開始實施新市制。該《暫行條例》共 6 章 34 條，市政府組織方式及職權，主要仿照孫科創設之廣州市政制度而來；但內容稍有不同。《暫行條例》第 1、2 條說明，南京因為國民政府首都，故劃為「特別市」，直屬中央政府。其市區域範圍，暫時訂為「南京城廂內外及浦口之原有區域」；但得應時勢需要，由市長呈請中央擴大⁶⁸。而市行政範圍，共包括土地分配及使用之取締、公私建築事項、和基礎設施興建與管理等 15 項⁶⁹；這些職權由市長與各局局長共同組成之「市政聯席會議」掌理。市長下轄之各局，與廣州稍有不同，包括財政、工務、公安、衛生、教育、土地、農工商等 7 局；市長由中央任命，任期 3 年，各局局長由市長推薦，由中央政府任命。亦設有市參事會，其中參事 9-13 人，由市長聘任，任期為一年。由此市政府組織方式看來，不但為威權體制產物，中央政府介入南京市政府運作之權力亦大。

在這項新市制中，執掌與城市規劃相關者為工務局和土地局。工務局主要職權為規劃新街道和興建修理道路橋樑溝渠、取締房屋和交通、經理公園和公共建築、管理水電等城市基礎設施等。其下主要設有設計、建築、取締、公用等科⁷⁰。土地局主要為測量全市土地、土地分配及使用之取締、土地登記、估量民產價格等。

⁶⁶ 1928 年 6 月 27 日，蔣介石以國民革命軍總司令身份，建請國民政府復任劉紀文為南京市長。文中稱劉紀文「精明幹練，學有專長，任事積極，不辭勞怨，以之仍充原職必獲事半功倍，且復駕輕就熟，更能措置裕如」。此文經國民政府轉國民黨中央政治會議議決通過，當時國民政府主席雖為譚延闔，但真正的決策中心在中央政治會議，該會議之主席亦為蔣介石。1928 年 1 月蔣介石復出以來，他已成為國民政府黨政軍三方實際領導人。關於 1928 年 7 月蔣介石安排劉紀文重任南京市長經過之公文，詳見《抗戰前國建設史料-首都建設（一）》，頁 190-192。1930 年 4 月劉紀文離開南京市長職位時，蔣介石還透過財政部，安排他出任國民政府財政收入支柱之一的上海江海關監督。二人關係一直到 1931 年初，因蔣介石軟禁胡漢民之「湯山事件」發生後才告破裂。

⁶⁷ 同註 35。

⁶⁸ 《暫行條例》第 3、4 條。國民政府此時原有意廢除江寧縣，將其行政區域併入南京市範圍；但因影響江蘇省政府財政收入，遭省方反對，因此暫停併入事宜。此後南京市區範圍幾經省市雙方角力，亦為首都計畫施行之阻礙之一，詳見稍後討論。

⁶⁹ 《暫行條例》第 7 條。

⁷⁰ 《南京特別市市政府工務局組織條例》（1928 年 8 月 8 日公布），《南京特別市市政公報》17(1928/8/15)：例規 11-13。

二、中山路的開闢

劉紀文提出中
山路開闢計畫
的緣由

中山路開闢計
畫包括兩項內
容

劉紀文 1928 年 7 月第二任南京市長後不久，開始推動中山路開闢計畫。同月劉紀文以建設委員會委員身份，在國民政府直屬的建設委員會中提議，因南京「原有道路、既窄狹、又惡劣、車過則灰塵蔽目、雨至則泥濘載道」⁷¹，故擬興建一條由下關至中山陵的「迎襯大道」，以免孫中山靈襯行經南京市區時，「遺骸感受不安」；同時，「四方會葬之時、首都觀瞻、亦宜闢整」⁷²。國民政府建設委員會於 7 月 19 日第九次常會中，同意了劉紀文的提案⁷³；8 月 8 日直屬於建設委員會之下的「建設首都道路工程處」成立，以劉紀文為處長，李宗侃為副處長⁷⁴。由此可見，興建中山路的主要目的，是為配合國民政府決定於 1929 年舉行的孫中山奉安大典。

建設首都道路工程處擬訂之迎襯大道興建計畫，包括兩項內容：一為興築路長 12 公里之「中山路」，作為迎襯大道；另一為在城北沿正南北，開闢一條「子午線幹道」⁷⁵。「中山路」計畫方面，其路址起自下關的長江岸，從挹江門入城後轉東南直行，經鼓樓附近轉南，至新街口轉東直行至中山門出城，接陵園大道達中山陵（圖 2-14）。計畫路寬為 40 公尺之林蔭大道，中央快車道 10 公尺鋪柏油路面，兩側各有碎石路面的慢車道 6 公尺和人行道 5 公尺（圖 2-15）。而為趕赴孫中山奉安大典之需，先築中央寬 10 公尺快車道，鋪以柏油路面，並兩旁植樹（圖 2-16）；其餘路面留待第二期完成。同時，計畫中也包括長江岸邊迎襯專用碼頭一座，和中山橋與逸仙橋兩座橋樑。中山橋原址為原惠民河上之復興橋，採鋼筋混凝土拱形懸臂式興建，全長 61 公尺（圖 2-17）。逸仙橋則跨秦淮河上，為高架式木橋，全長 53 公尺。

⁷¹ 引自建設首都道路工程處編，《建設首都道路工程處業務報告》（南京：建設首都道路工程處，1928）：3。

⁷² 同前。

⁷³ 呈為該會議決建築迎襯大道與城北子午線幹道（民國 17 年 7 月 22 日到），《國父奉安案》，國史館國民政府檔案，檔號 243/0356，頁 364。

⁷⁴ 《建設首都道路工程處業務報告》，頁 8。另外，該處之主要人員組成，亦為南京市政府相關業務人士。其中李宗侃為當時南京土地局長；技正陳和甫，巴黎高等電機大學畢業，為當時南京市政府參事，日後曾出任南京工務局長；負責道路規劃、繪圖與測量之設計科，科長為張劍鳴，美國康乃爾大學土木碩士，時任南京市政府工務局技正；負責興建發包事宜之建築科，科長為陳揚傑，時任南京工務局長。這些人後來也都涉入了首都計畫的制訂過程。參見「建設首都道路工程處職員錄」，同前，頁 21-26。

⁷⁵ 同前，頁 4-6。

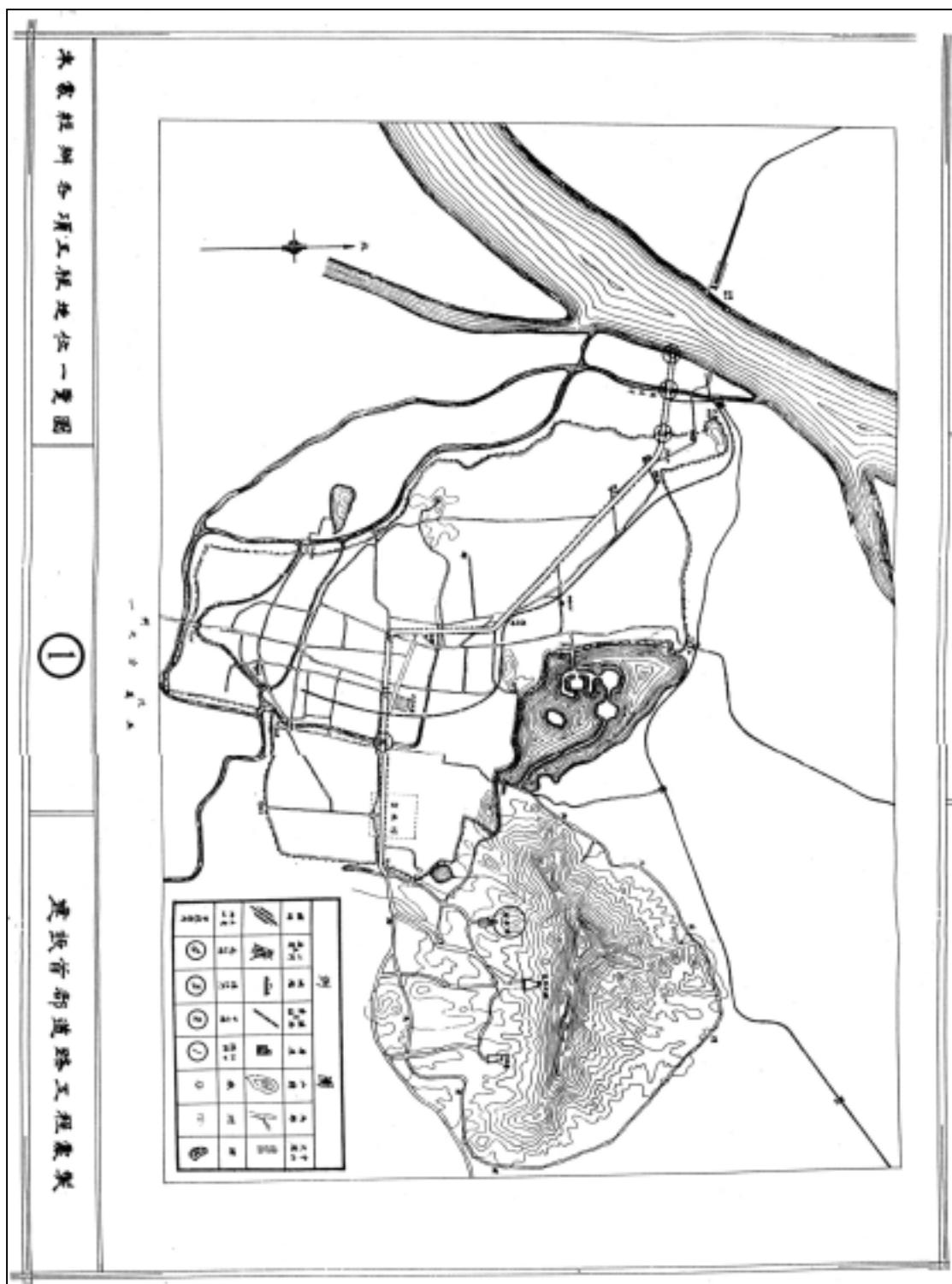


圖 2-14 中山路開闢時規劃之路線圖；可參照圖 2-9，進一步瞭解其與當時南京既有城市空間結構之關係。
資料來源：《建設首都道路工程處業務報告》。

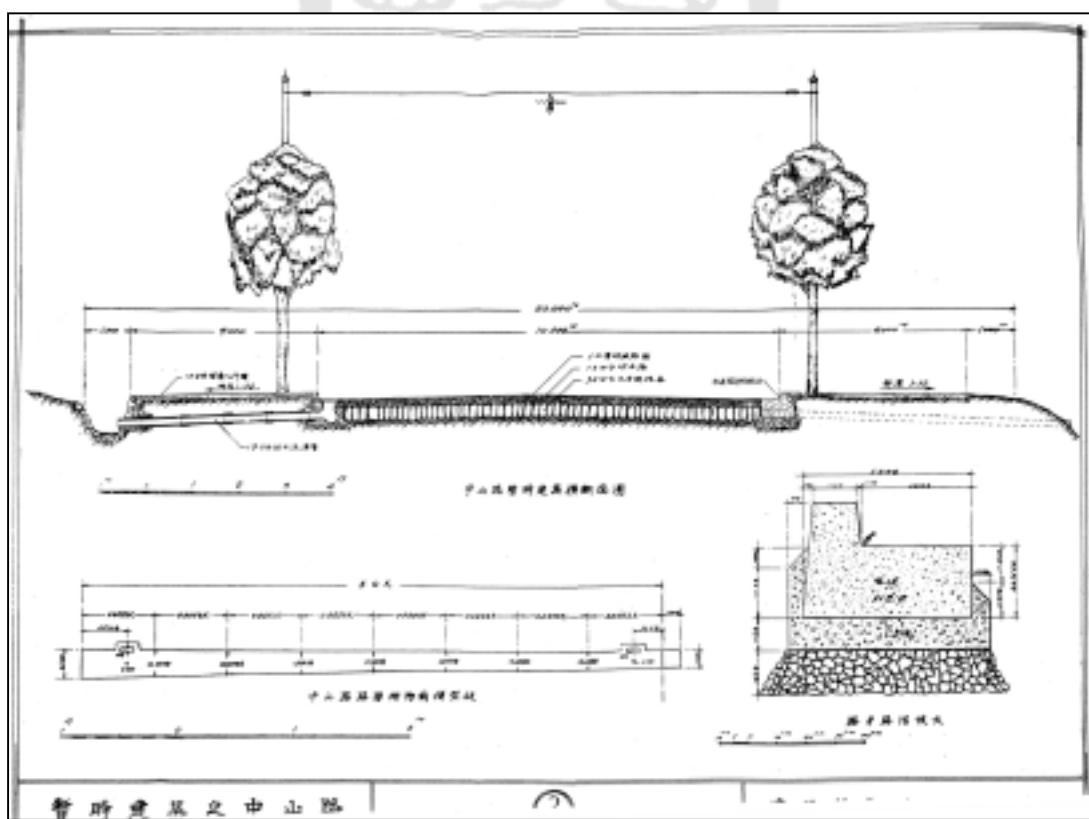
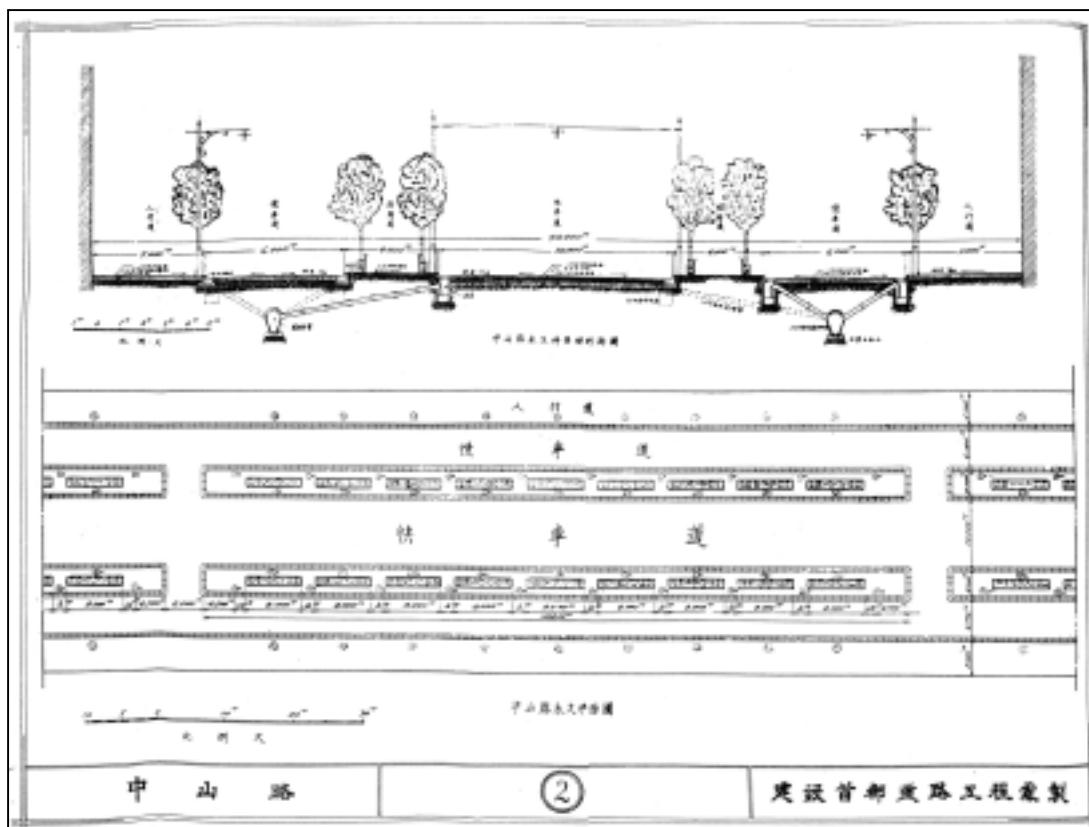


圖 2-15 中山路，永久路型設計圖

資料來源：同前。

圖 2-16 暫時建築之中山路

資料來源：同前。

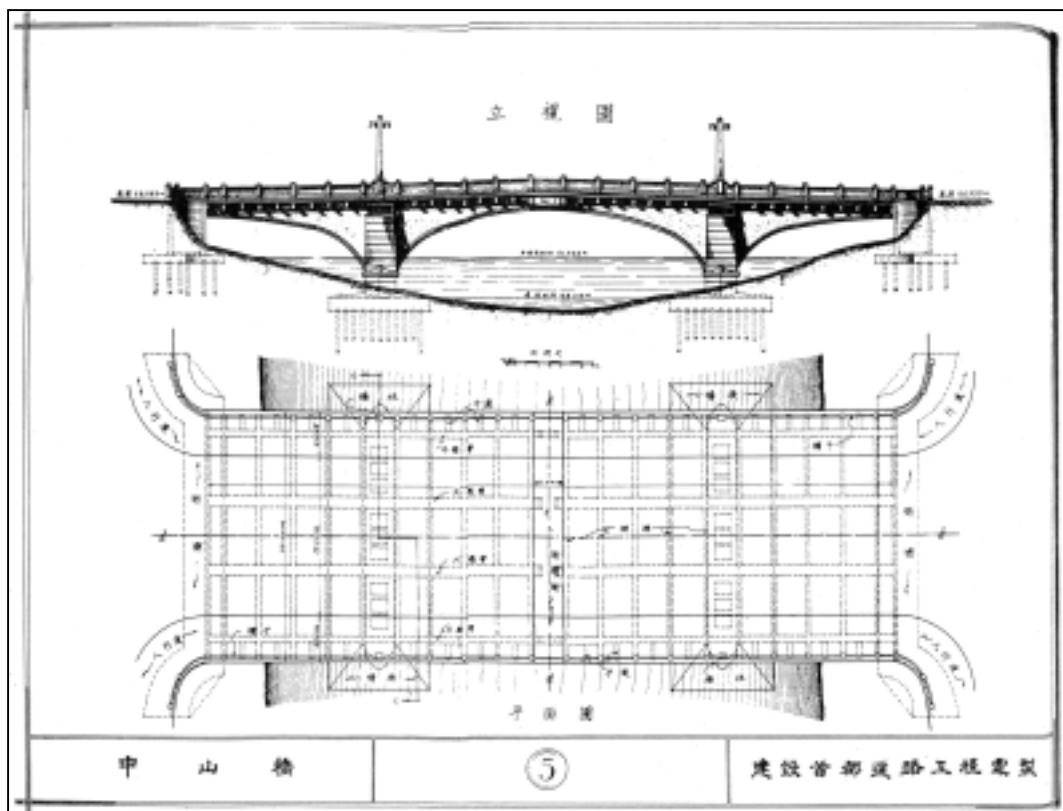


圖 2-17 中山橋設計圖

資料來源：同前。

至於子午線幹道方面，則與迎襯事宜關係不大，主要是劉紀文為開發南京城西北地區而計畫的。子午線幹道計畫起自神策門（和平門）車站，沿玄武湖西側，直通鼓樓附近接中山路；路長 5 公里，路寬與路型同於中山路。當時劉紀文似乎對於此路之開闢寄望頗深，認為將可成為「城北幹道，兩路隙地遼闊，湖山在望，空氣清潔，或劃為行政區，或劃為住宅區，或劃為公園區，或劃為營業區，均左右咸宜，洵為首都建築之重要區域」⁷⁶。如此，似乎顯示劉紀文再任市長初期，便有將城西北之開發視為首先要務的構想。

中山路計畫之
執行成果及其
對南京城市發
展產生的影響

中山路第一期工程於 1928 年 8 月開始興築，原訂 1929 年 2 月完工，後延至 5 月完工（圖 2-18）；原訂 3 月 12 日孫中山逝世 4 週年舉行之奉安大典，也延至 6 月 1 日舉行⁷⁷。子午線路部分，則一直停在計畫階段。中山路築成後，由於橫跨城西北、城中、與城東地區，不但對這三個區域隨後的

⁷⁶ 同前，頁 3。

⁷⁷ 奉安專刊委員會，奉安專刊委員會關於總理奉安委員會述略（1930 年 1 月），收錄在《孫中山奉安大典》：203-204。中山路第二期工程大約在 1931 年前後完成。

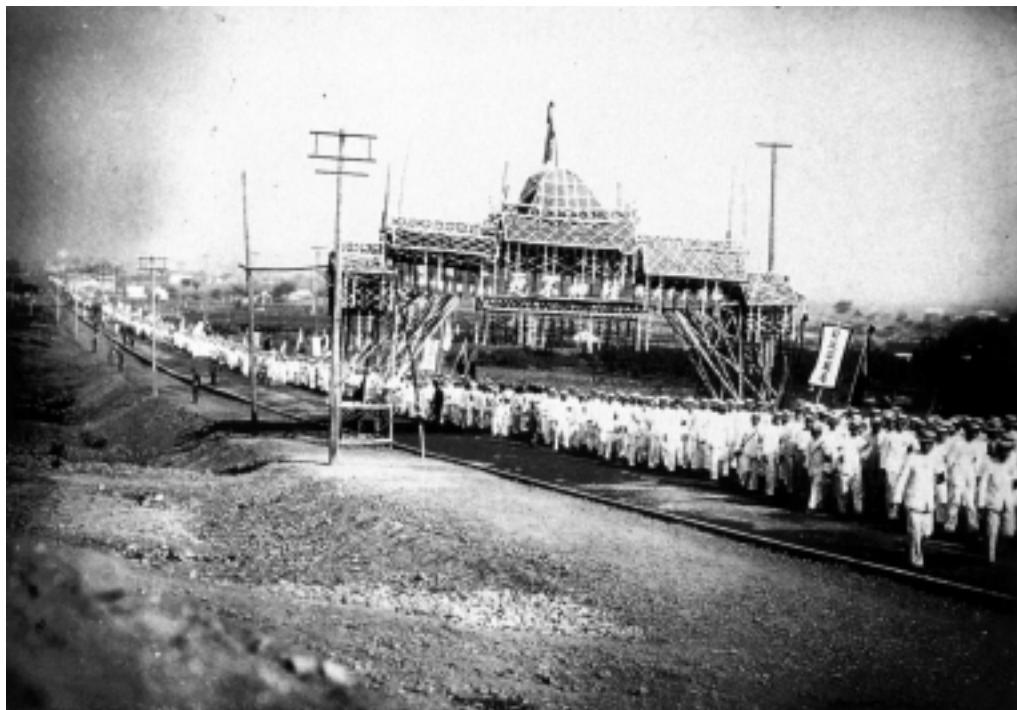


圖 2-18 第一期工程完工後的中山路；當時孫中山靈柩正通過其上。

資料來源：萬仁元主編，《孫中山與國民革命》（台北：台灣商務印書館：1994）：141。

發展影響甚大，也成為南京交通新樞紐；南京城市整體的發展也因此發生北移的趨勢，永久地改變了南京的城市空間結構。尤其城西北地區原就因為軍事區，官地較多，加上中山路開通後，連接水路運輸總匯之下關較為方便，國民政府許多官署，包括海軍部、鐵道部、交通部、軍政部、最高法院、外交部等均設置於此，成為南京新開發區域的中心。

計畫中潛藏的
「建設論述」及
其遭遇的市民
抵抗問題

然而，由於中山路開闢必須大規模徵收了民地，並拆除了四百多戶民屋，曾引來南京市民激烈抗議；並有言論攻擊此路是專為迎接孫中山靈柩而開闢的⁷⁸。為此，劉紀文曾於 1929 年 3 月向市民廣播，辯稱中山路開闢主要是為了「建設首都，整頓交通的原故」⁷⁹；配合孫中山奉安大典之舉行，只是其中的目的之一而已。同時，劉紀文還勉勵南京市民應以革命之精神，遠大之眼光，犧牲小我來配合首都即將舉行之宏偉建設。他說：

⁷⁸ 劉紀文，建築中山大道的經過（1929年3月），收錄在《抗戰前國家建設史料：首都建設（三）》：363-364。

⁷⁹ 同前，頁364。

我們知道南京是 總理計劃中指定的首都，現在黨國既經遵照 總理遺教，奠都于此，我們就應當有大規模的計劃，去建設，教他能和世界的名都，如法國的巴黎、英國的倫敦、美國的華盛頓、德國的柏林等，並駕齊驅，庶幾不負我 總理的遺訓，不失為建設而破壞而革命的本旨。可是現在的南京，是怎麼樣呢？道路是沒有一條完善的，建築是參差不齊的，飲料是污濁不潔的，要嚴格講起來，實在沒有一件事可以強人意的，像這樣的首都，與世界文明各國比較起來，實在是慚愧……拆除民屋的辦法，在東西各國，大小城市，均是常見的，被拆房屋的人當然感受相當的痛苦，但是犧牲少數人的痛苦，以求多數人的幸福，是革命的，並且感受暫時的痛苦，以求永久的建設，是值得的。⁸⁰

劉紀文這一番話語，似頗能代表當時國民政府高層對首都南京「建設」的某些心態。首先，當時習慣以西方國家首都或城市，作為比較或模仿的對象，因此不論使用上或視覺上，自然視中國城市落後、不夠進步之地。其次，經過戴季陶孫文主義的提倡，和 1925-127 年間的左右派權力鬥爭時對孫中山符號的爭奪，孫中山遺教已經成為國民政府當日建國時，推行各種建設的言詞依據。孫中山在《實業計畫》中主張以「大規模」建設來救國，也成為國民政府高層的重要意識型態。至於建設過程中可能發生的侵害民權事項，則經常責以妨礙「革命」之說詞來掩蓋。如此心態，在本文接下來所分析的首都計畫過程中，似乎也經常可以窺見。

第三節 小結

本文以上針對首都計畫前南京城市空間歷史脈絡的討論，大致可歸納為下列幾點。首先，南京的歷史發展和城市空間形構，受政治因素影響最大。歷代將南京建制為首都，固然促進了南京的發展，但因此也使南京幾次遭受全面性的破壞；其間生靈塗炭不知多少。其次，首都計畫前南京的城市空間結構，大抵奠基於明初為帝國統治中心時期。雖然城

⁸⁰ 同前，頁 361-362。

垣所圍面積廣大，超過 41 平方公里，但幾經戰亂的結果，使得南京空間發展極不平均，絕大多數人口集中居住在城中和城南，城北與城東區域空曠破亂少人居住。其中城南為精華區，人口最多，商業、手工業、住宅混雜其間；其產業以既有的農產日用品交易和緞織等手工業為主。城中地區除居住外，還有相當的教育設施，這些教育設施支持了南京成為鄰近省分的教育中心。但整體來說，南京街道狹小且系統不明顯，加上人口過度集中，城市基礎設施不足，和 20 世紀以後外來人口的大量移入等因素，似乎都使其面臨相當的環境危機。再者，國民政府的定都南京，使南京人口從原來的 36 萬暴增到將近 50 萬人，其後還快速增加到 1936 年時的超過 100 萬人，使得原本就已面臨環境危機的城市空間，問題更加嚴重複雜。

再者，國民政府定都南京後，沿照之前廣州，在南京實施新市制，並由蔣介石系人馬劉紀文出任南京市長。1928 年 6 月國民政府統一中國後，隨即因為舉行孫中山奉安大典的需要，在南京開闢了中山路，成為南京交通新樞紐。中山路的開闢，不但改變了既往的城市空間結構，也讓南京的城市發展方向發生向北移的趨勢。最後，沿襲自孫中山大規模建設的意識型態，加上初次全面掌有中國政權的樂觀心態，為了證示其存在，國民政府高層想要對其首都南京，進行激進「革命」式的建設，似乎是可以預見的了。

第三章 《首都計畫》的制訂, 1928-1929

第一節 首都計畫的緣起和「國都設計技術專員辦事處」的設置

南京首都計畫的歷史過程可分為制訂與修訂兩個階段

制訂階段中最主要的成果為國都處制訂的《首都計畫》

南京首都計畫的籌備，起始於 1928 年中；同年 12 月，正式開始進入計畫階段，隨後斷續進行至 1937 年而止。在這段前後超過 9 年的時光裡，由於各種因素的影響，不但首都計畫規劃過程複雜，而且負責規劃的機構和人員幾經異動，導致規劃內容一再發生改變。因此，本文擬根據計畫內容的變遷，將「首都計畫」的規劃過程，分為「制訂」(1928-1929 年)與「修訂」(1930-1937 年)前後兩個階段來分別加以探討；本章先討論第一階段。

在「制訂」階段中，最主要的規劃成果，為《首都計畫》一書的完成。制訂此計畫書的主體機關，為「國都設計技術專員辦事處」(以下簡稱「國都處」)，正式成立於 1928 年 12 月 1 日。該機關的最高負責人，為之前曾發表過《都市規劃論》一文和推動過廣州城市規劃的孫科；同時，該機構主要成員中，還包括出任處長的林逸民，和擔任顧問的墨菲和古力治。因此國都設計技術專員辦事處的主要人員組成，不啻是之前廣州進行城市規劃時之翻版。而推究國民政府之所以透過國都處的設置，來制訂南京首都計畫之緣由，似乎主要與兩方面有關：一方面，與北伐完成後國民政府高層提倡「首都建設」有關；另一方面，則與孫科個人意志有關。

3.1.1 首都計畫的緣起

從較大的歷史背景來看，北伐後國民政府統治地位的未能穩固，似乎正是其高層，想要推動南京首都計畫的主要原因。此時國民政府名義上雖為中央，但實際上直接能掌控

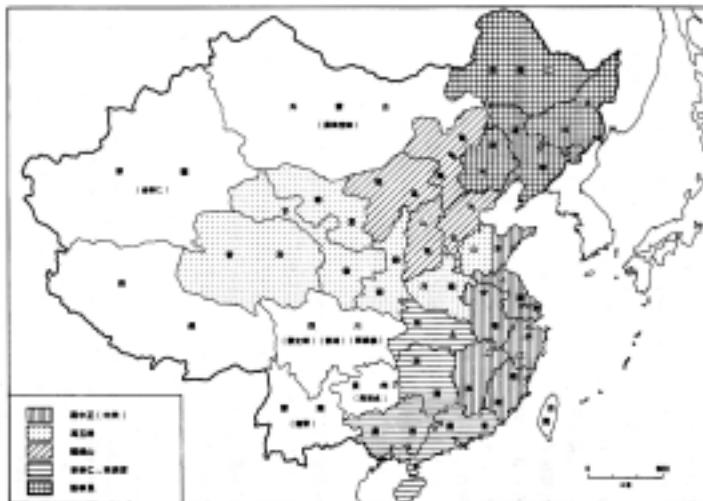


圖 3-1 北伐完成後各地實力軍人統轄區域圖

資料來源：郭廷以，《近代中國史綱》：573。

國民政府提倡
首都建設的原
因之一：鞏固其
並不穩固的統
治

的地區，只有江蘇等五省和山東一部，餘下的大部分地區還在地方實力軍人，如閻錫山、馮玉祥等的控制之下，國民政府的統治地位並不穩固¹（圖 3-1）；甚至北方軍人還有定都北京之議，因為那裡國民政府的勢力最小²。同時，國民黨內部亦因個人恩怨和派系權力糾葛等因素，瀕於分裂邊緣；比如國民黨領導人之一的汪兆銘，即未加入新重組的國民政府³。而列強雖承認國民政府，但因憂懼國民政府地位不穩和在華特權可能被其被取消等因素，不願正面支持國民政府；各國使館之藉口南京缺乏現代化城市設施，長期滯留北京不願南遷，即為其中顯著事例⁴。

在此內憂外患形勢中，國民政府除了一方面提出「以黨治國」的訓政建國計畫，標榜由國民黨領導全國人民進行政治經濟建設外⁵，還計畫以推動首都南京大規模建設的方式，來鞏固其為國家領導中心地位。何況 15 年前孫中山即在南京就職臨時總統，國民政府此時推動首都建設，似乎更可以凸顯其為中國革命正統，增加政治號召力。國民政府最高領導人蔣介石，在北伐完成後不到一個月，便利用首次赴

¹ 郭廷以，《近代中國史綱》（香港：中文大學出版社，1979）：571-575。

² 安嘉芳，政治都市的發展—抗戰前南京，1927-1937（中國文化大學博士論文，1988）：118-119。

³ 北伐完成後 1928 年 10 月國民政府改組中，國民黨右派和軍事巨頭均得職位，唯有汪系的國民黨左派落空；汪系人士遂組成「中國國民黨改組同志會」來對抗，因此被稱之為「改組派」。隨後「改組派」與西山派和受中央威脅的地方軍系，在「反蔣」旗幟下合作，與中央進行政治軍事爭鬥，並在 1930 年引發大規模內戰，史稱「中原大戰」。其緣由分析，參見吳振漢，《國民政府時期的地方派系意識》（台北：文史哲出版社，1992）：81-97。

⁴ 同前。

⁵ Leang-Li Tang, ed., *Reconstruction in China* (Shanghai: China United Press, 1935).

西山碧雲寺孫中山靈柩前致祭的機會，宣示國民政府將持續首都定在南京的政策，並將會以推動南京首都建設的方式，來奠立新國家的基礎；他說：

溯自辛亥革命，我總理即主張南京為國都，永絕封建勢力之根株，以立民國萬年之基礎，因袁逆為梗未能實現，我同志永念遺志，爰於北伐戰爭堪定東南之日，即遷國民政府于南京，而建中華民國之國都；今北平舊都已更名號，舊時建置悉予接收，新京確立更無疑義，凡我同志，誓當擁護總理夙昔之主張，努力於新都精神物質之建設，徹底掃除數千年封建之惡習，以為更新國運之始基。⁶

原因之二：與高層某些人士權力部屬有關

蔣介石透過這番言詞提倡的「首都建設」，當時似乎頗能得到國民政府內部的普遍支持。從當年7月之後至年底，不過短短幾個月間，各方共提過四種關於首都規劃專責機構設置的提議（表3-1）。然而仔細推敲，其中似乎也隱藏了某些人士微妙的權力佈屬策略。

表3-1 首都計畫規劃機關提議一覽表(1928.7-1928.12)

機關名稱	規劃首都圖案委員會	建設首都委員會	國都設計技術專員辦事處	首都建設委員會
提議時間	1928年7月	1928年8月	1928年11月	1928年12月
提議人	南京市長何民魂	建設委員會（主席為張靜江）	胡漢民、戴季陶	張靜江、蔡元培
機關位階	直屬南京市府	直屬建設委員會	直屬國民政府	直屬國民政府
機關主持人士	南京市政府	主席：蔣介石 常務委員：張靜江、吳敬恆、劉紀文、李宗黃、李宗侃、薛篤弼	負責人：孫科 處長：林逸民 顧問：墨菲、古力治	主席：蔣介石 秘書長：劉紀文 常務委員：孔祥熙、宋子文、趙戴文、孫科
籌設結果	因劉紀文取代何民魂出任南京市長而無疾而終	1928/9/1 在國民政府「暫准備案」下成立；後轉為「首都建設委員會」	1928/11/20 國民政府同意成立；12/1 正式組織運作	1929/1/8 國民政府公布《首都建設委員會組織條例》；6/22 正式開始運作

資料來源：整理自 1. 政治都市的發展-抗戰前的南京，1927-1937：121-122；
2. 國史館國民政府檔案：《建設首都委員會組織法令案》，檔號 0120.71/1507.3，《國都設計技術委員會設置》，檔號 0511.10/6047.01 -01；3.《抗戰前國家建設史料-首都建設(一)》：243-244，246-247。

⁶ 蔣中正祭孫總理文，原載於天津大公報，民國17年7月7日2版，本文引自同前，頁117-118。事實上孫中山辛亥革命前後，主張之國都地點並非僅只南京一處，其它還包括武漢、西安、開封等，甚至還曾主張過新疆的伊犁或疏勒；蔣介石之言並非史實。參見同前，頁105-106。

從上表看來，南京市政府為最早提議設置首都規劃機構者之一。1928年7月3日，時任南京市長的何民魂，曾提出在市政府中組織一個名為「規劃首都圖案委員會」，和舉行南京城市規劃競圖的構想⁷。根據他的計畫，將先由土地、工務兩局完成全市測量與土地清查登記定價後，再組織「規劃首都圖案委員會」來議定「圖案設計大綱」、「經費概算」和「征求完整工式圖案之辦法」，呈請國民政府同意後依此辦理。由此看來，在何民魂的觀念裡，南京的城市規劃應由市政府負完全之責任，並非中央。而根據國民政府公佈的《南京特別市暫行條例》，南京市政府法定職權中確實包括「市土地分配及使用」等與城市規劃相關的事項⁸。然而，隨著7月中旬蔣介石運作安排其派系人馬劉紀文出任南京市長，而致何民魂去職之後，此計畫即不再推動。

同時，國民政府下轄負責制訂全國建設計畫的「建設委員會」⁹，亦在8月15日，呈文向國民政府「備案」，宣稱該會已自行在其下設立一名為「建設首都委員會」的附屬機關¹⁰，來負責「首都之建設事宜」¹¹。文中說明，此舉是

⁷ 在一篇名為《建設首都之先聲》的文章中，何民魂說：「竊請欲完成首都建設計劃，先必劃分區域，規劃街道，擬具圖案計劃大綱，然後征求國內外建築專家，進而為完整正式之設計，庶足以薈萃世界之長，昭以國都之重，用擬組織規劃首都圖案委員會，……進行步驟略分六步。第一步，由屬府土地工務兩局合組測量隊，專事全市測量，內包三角、道線、水準、地形等項，期以三個月內趕速完成。第二步，由屬府土地局迅速完成土地登記，清丈定價等事。第三步，由各委員察看全市情形，分別提出圖案意見，開會討論。第四步，規定圖案設計大綱，同時擬具經費概算。第五步，擬具征求完整工式圖案辦法，至此時期，規劃圖案委員會之任務已為完畢。第六步，由屬府將擬定之設計大綱，經費預算、征求辦法，呈請鈞府核准施行」。此文原刊在《首都市政週刊》，1928年7月3日；引自安嘉芳，政治都市的發展—抗戰前的南京，1927-1937：121-122。

⁸ 參見本文之前第三章第二節中的討論。

⁹ 1928年3月9日國民政府公布《建設委員會組織法》，建設委員會正式成立；由於1928年10月前行政院還未成立，因此建設委員會直隸於國民政府。該會職權主要為根據孫中山遺教，研究創辦全國之「國營事業」，如交通、水利、農林、商港開闢等；該會委員由中央政治會議選舉，並指定其中7-11人為常務委員，常委再互推1人為主席。行政院成立後，建設委員會改隸行政院；1930年12月再改為直屬國民政府。建設委員會在提議組織「建設首都委員會」之時，主席為張靜江，其餘常務委員包括陳立夫、李煜瀛、魏道明、曾養甫、鄭洪年、葉楚僑、孫科、王徵、孔祥熙、宋子文等人；但孫科當時尚未回國。以上參見謝振民編著，《中華民國立法史》（北京：中國政法大學出版社，2000）：383-384，和張朋園、沈懷玉合編，《國民政府職官年表(1925-1949)》第一冊（台北：中央研究院近代史研究所，1987）：326-327。另外，根據孫科回憶，建設委員會最早是由他提議才創設的。而賴澤涵考察此事之背景後指出，1928年1月蔣介石復出後，想以宋子文取代孫科擔任之財政部長職，故特別新設「建設部」由孫科出任部長；但孫科並未接受。賴澤涵認為其中原因，可能與孫科認為以當時中國情形，實難進行任何建設，且建設部唯一新的窮部門，也沒有多少經費可以進行建設；故轉提籌設「建設委員會」來研究籌備未來的國家建設，並被選為常務委員。但此事發生未久，1928年1月25日孫科連同胡漢民即因反對蔣介石主導的二屆四中全會召開而出國，直到9月間才回到中國。以上參見孫科，八十述略，收錄在蕭濟宗編，《革命人物誌》（台北：中國國民黨黨史委員會，1975）：54；和賴澤涵，北伐前後的孫科（民國十三年-民國十九年），《中華學報》7.1（1980）：92-93。

¹⁰ 依照該會組織法設立建設首都委員會檢呈組織大綱（民國17年8月16日到），《建設首

因該會體認到「現值訓政時期建設首都至關重要」¹²，於是經過第 7 次常務會議議決籌組「建設首都委員會」，隨之經過第 11 次常務會議通過「組織大綱」後，從即日起開始組織並運作。而成立此「建設首都委員會」之依據，不過為建設委員會組織法第 7 條規定該會「得設附屬機關」而已¹³。

文中該會在自行擬定的《建設首都委員會組織大綱》中也規定，「建設首都委員會」的委員將由「建設委員會」聘任，其中包括國民黨中常委、國民政府常務委員、建設委員會常務委員、各部院會主管、各省主席、各特別市市長、南京市長黨部代表等 60 餘人；並且「建設委員會」將有指定其中 1 人為主席和其它 6 人為常務委員，來負責日常會務的權力。「建設首都委員會」並可聘任工程師和工務員若干人，分掌各種技術事物；聘任後並應報「建設委員會」備案¹⁴。當時建設委員會主席為蔣介石之長期支持者張靜江；「建設委員會」在該公文中，亦已具體指定「建設首都委員會」主席由蔣介石擔任，其它常務委員則包括張靜江、吳敬恆、劉紀文、李宗黃、李宗侃、薛篤弼等人¹⁵。從這樣的組織安排方式來看，蔣介石將成為南京城市規劃的最高決策者。

國民政府對建設首都委員會職權的刪減

3.1.2 孫科與國都設計技術專員辦事處的設置

然而隨後的變化，卻使蔣介石的掌控南京城市規劃的計畫產生阻礙。首先，該份設置「建設首都委員會」的公文，原本只是呈請國民政府「備案」；且依其自訂的《組織大綱》第 11 條規定，該會也可於即日起正式開始運作。但該份公文送入國民政府後，發交法制局審核¹⁶；法制局卻認為，由

委員會組織法令案》，國史館國民政府檔案，檔號 0120.71/1507.3，頁 1-3。

¹¹ 《建設首都委員會組織大綱》第 2 條；該《組織大綱》全文，詳見 審核建設首都委員會組織大綱尚屬妥善擬暫予備案至應否設立局所專任執行一層函轉陳鑒核（民國 17 年 8 月 29 日到），《建設首都委員會組織法令案》，國史館國民政府檔案，檔號 0120.71/1507.3，頁 9-10。

¹² 依照該會組織法設立建設首都委員會檢呈組織大綱（民國 17 年 8 月 16 日到），《建設首都委員會組織法令案》，國史館國民政府檔案，檔號 0120.71/1507.3，頁 3。

¹³ 《建設首都委員會組織大綱》第 1 條。

¹⁴ 《建設首都委員會組織大綱》第 3 和第 6 條。

¹⁵ 建設首都委員會主席、常務委員和委員之詳細名單，參見 審核建設首都委員會組織大綱尚屬妥善擬暫予備案至應否設立局所專任執行一層函轉陳鑒核（民國 17 年 8 月 29 日到），《建設首都委員會組織法令案》，國史館國民政府檔案，檔號 0120.71/1507.3，頁 10-11。其中孫科亦以建設委員會常務委員身份列名數十名委員之一。

¹⁶ 蔣介石 1928 年初復出後，雖已成為國民政府實際領導人，但在 1928 年 10 月國民政府改組之

於該會委員及常務委員，「多係兼職人員，且不盡皆常川駐京之人」，因此提出建設首都委員會應只負責規劃、經費籌措、和監督執行即可，至於執行方面則應另設專局來負責¹⁷。9月1日，國民政府照法制局意見，發文同意建設首都委員會組織大綱「暫予備案」；但請該會考慮執行專局之設置後，將意見送請國民政府核議¹⁸。

其次，就在此公文往返、建設首都委員會尚未回覆國民政府上述公文之際，原本與蔣介石在某些立場上相左的孫科，於1928年9月回到南京，並在國民政府10月的改組中出任要職¹⁹。孫科的回到國民政府陣營，固然增加了國民政府的政治號召力，但也為首都計畫規劃機構的設置問題，投入新的變數。因為他除了出任國民政府委員、鐵道部長、和考試院副院長等職務外，也積極想要介入南京的城市規劃，取得規劃的主導權。

11月14日，胡漢民和戴季陶聯名在第163次中央政治會議中提議，設置一名為「國都設計技術委員會」之機構，直屬於國民政府，來專門從事首都「詳備精密之設計」²⁰。該委員會工作時間預定為6個月，委員由7人組成。並具體提出由孫科擔任該會主席，理由是他「對於都市建設素具專長前辦廣州市政成績卓著為中外所共許」²¹。其它六位委員則為南京市長和工務局長，和鄧召蔭、吳尚鷹、林逸民、范文照等四人²²。

前，他尚未出任國民政府主席；當時國民政府主席由譚延闔擔任，法制局長則為王正廷。

¹⁷ 審核建設首都委員會組織大綱尚屬妥善擬暫予備案至應否設立局所專任執行一層函轉陳鑒核（民國17年8月29日到），《建設首都委員會組織法令案》，國史館國民政府檔案，檔號0120.71/1507.3，頁8。

¹⁸ 審核建設首都委員會組織大綱尚屬妥善擬暫予備案至應否設立局所專任執行一層函轉陳鑒核（民國17年9月1日發），《建設首都委員會組織法令案》，國史館國民政府檔案，檔號0120.71/1507.3，頁12-15。

¹⁹ 賴澤涵，北伐前後的孫科（民國十三年-民國十九年），《中華學報》7.1(1980)：95。

²⁰ 提案中戴胡二人曾說明設置理由有三：第一，首都建設刻不容緩，而建設工程進行前須有全市之規劃以為指導；第二，定都之後南京地價飛騰，必須善訂土地法制以免影響城市發展；第三，之前第6次國務會議中，既然決定聘請美籍顧問墨菲和古力治二人來華從事首都城市規劃，更必須設立直屬於國民政府的「國都設計技術委員會」，作為專責機關來協助墨古二人工作。詳見戴傳賢等提議設立國都設計技術委員會（民國17年11月15日到），《國都設計技術委員會設置》，國史館國民政府檔案，檔號0511.10/6047.01-01，頁1-9。而國務會議議決聘請墨古二人來華之事，由孫科所提出，其職責除首都城市規劃外，亦包括黃浦港開港計畫。該次國務會議記錄，詳見？。

²¹ 戴傳賢等提議設立國都設計技術委員會（民國17年11月15日到），《國都設計技術委員會設置》，國史館國民政府檔案，檔號0511.10/6047.01-01，頁6。

²² 從當日人身關係來看，鄧吳林范四人可能與孫科較為接近。鄧召蔭和吳尚鷹當時為立法委員，而其擔任委員之理由，戴季陶和胡漢民認為，是因為他們曾為孫中山1920年代初期聘請德國顧問改造廣州市土地稅制所成立之委員會委員；而孫科當時為廣州市長。兩人中吳尚鷹並被視為孫

胡戴二人設置「國都設計技術委員會」之提案，在該次中央政治會議中討論激烈²³；孫科幾度發言支持，可見他意願十分強烈。但該提案，卻頻招陳果夫等其它與會人員反對，認為此舉將與之前設立之「建設首都委員會」職權衝突，也有戴季陶等人主張將此委員會歸併在「建設首都委員會」之下設立的意見²⁴。因與會諸人意見無法協調，決定將此案送交國民政府再議。

國民政府最後於 11 月 15 日第 7 次國務會議中議決，該委員會改以「設置事務所由孫委員科督同組織」方式設立，設立期間暫訂為 6 個月²⁵；孫科於是取得南京城市規劃的主導角色。同時，由於該「事務所」直屬於國民政府，較之蔣介石等主導之「建設首都委員會」為建設委員會之附屬機關，在機關層級上更高，因此在這一波南京城市規劃權爭奪中，孫科似乎已暫時取得優勢。12 月 1 日該「事務所」成立後²⁶，孫科再呈准國民政府將事務所名稱改為「國都設計技術專員辦事處」，並聘任林逸民出任處長²⁷。

孫科想要主導 首都計畫的二 項原因分析

分析孫科之所以想要通過國都處的設置，來取得南京的城市規劃主導權的原因，除了與他個人之前經歷等主觀因素有關之外，似乎也來自當時他所處的複雜權力關係。國民

科「太子派」之嫡系人馬。以上參見同前，頁 6；和賴澤涵，北伐前後的孫科（民國十三年-民國十九年），《中華學報》7.1(1980)：91。而范文照可能因中山陵競圖時獲第二名，而與孫科熟識，當時他正擔任孫科為部長之鐵道部新廈建築師；不過范文照與孫科之間關係究竟如何，還有待進一步釐清，因為隨後 1929 年時，范文照和趙深亦擔任蔣介石主導之勵志社新廈建築師。

²³ 該次會議記錄，詳見 戴傳賢等提議設立國都設計技術委員會（民國 17 年 11 月 15 日到），《國都設計技術委員會設置》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.10/6047.01-01，頁 8-9。

²⁴ 當日會議中對此案發言者，包括孫科、戴季陶、陳果夫、褚民誼、王正廷、李濟深、吳鐵城、王伯群等人。當中除孫科外，其餘諸人均表反對，或贊成將「國都設計技術委員會」置於「建設首都委員會」之下；比如王正廷曾直言批評此舉將造成「屋上架屋之弊」。在眾人不表支持下，孫科說出，「本席亦為首都建設委員會委員之一，但因出國未曾與會，而該會亦未嘗開會也，凡技術工作無一天可停。若俟美工程師來時，無人接洽，則月費萬餘，又將如何？果有其它機關負責，本案自可緩議」，其亟欲插手首都建設溢於言表。以上引自同前。

²⁵ 戴傳賢等提議設立國都設計技術委員會決議由孫科督同組織（民國 17 年 11 月 20 日發），《國都設計技術委員會設置》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.10/6047.01-01，頁 13-15。

²⁶ 國都處正式成立之記載，可參見林逸民，呈 首都建設委員會文，國都設計技術專員辦事處，《首都計畫》（南京：國都設計技術專員辦事處，1929）：1；亦可參見，選擇紫金山南麓為中央政治區域（民國 18 年 7 月 13 日到），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-01，頁 4。

²⁷ 定名為國都處之詳細過程，參見 孫科提議設置國都設計技術專員辦事處請林逸民為處長（民國 17 年 12 月 7 日到），《國都設計技術委員會設置》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.10/6047.01-01，頁 16；和 孫科提議設置國都設計技術專員辦事處請林逸民為處長照准（民國 17 年 12 月 8 日發），《國都設計技術委員會設置》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.10/6047.01-01，頁 17-19。

政府北伐完成後，因之前左右派鬥爭關係，內部大小派系林立，派系間權力紛爭屢見不鮮；其中居優勢者為蔣介石系，而以胡漢民、孫科為主之粵籍人士組合則為蔣以外最大政治勢力。雖然 1928 年 8、9 月間，胡漢民孫科等人的重返國民政府，代表了他們與蔣介石之間的再次合作，但兩者之間關係並不穩定²⁸；其中孫科的反蔣立場尤為最鮮明者之一。北伐完成前，他便曾以反對軍事獨裁為由，幾次提出開除蔣介石黨籍之提議²⁹。北伐完成之後，孫科雖與蔣介石合作，但雙方關係仍時而緊張；而造成關係緊張的因素，除了之前的恩怨和意識型態的差異外，似乎也與國家經費掌握多寡等實質政治利益競逐有關。

北伐完成前，孫科即曾幾次擔任國民政府中與建設有關的職務³⁰，也曾多次申述建設的重要性³¹。比如，1929 年 3 月在一篇紀念孫中山逝世四週年的文章，他再闡釋「總理畢生志願，就在『革命』；革命的目標，就在『建設』」³²。又說，就實際局勢而言，國民政府之政權即維繫於建設之推行效果；因此主張應將全國財政收入之 1/4，歸於他所主持之鐵道建設之用。他說：

今後國民黨政權之能否穩固，反動勢力之是否搗亂，也就全視乎我們在建設上的效力如何？我們確實能在建設工作上來努力，則民眾嗷嗷待哺，與喁喁望治的情形，都是本黨新建設最好的憑藉……交通建設之鐵道事業就是今日最先和最要的建設了。我近來主張應該規定至少以歲入百分之五十做建設費，至少以這建設費百分之五十做鐵道建設費，就是這個道理。³³

孫科如此之建設論述，固然一方面可以增加他在政治上的重要性；然而，另一方面卻可能會與當時權力結構之間產生矛盾。因為當時國家財政支出，最多用於蔣介石主導之軍事用途³⁴；真正能分配給鐵路建設的部分並不多。賴澤涵

²⁸ 參見吳振漢，《國民政府時期的地方派系意識》(台北：文史哲出版社，1992)；尤其第二章「國民革命以來廣東人士的正統意識」中，將粵籍要員與蔣介石之間的衝突矛盾原因分析地頗為詳盡。

²⁹ 同前，頁 82。

³⁰ 賴澤涵，「北伐前後的孫科（民國十三年-民國十九年）」，《中華學報》7.1(1980)：75-98。

³¹ 參見《孫科文集》第三冊「革命中的建設問題」中所收錄的多篇文章。

³² 孫科，「三民主義的建設-為總理逝世四周年紀念作」，《孫科文集》：24。

³³ 同前，頁 25。

³⁴ 1928-29 年間國民政府財政支出中，軍隊佔 48.4%，政府部門只有 6.4%；1929-30 年政府部門

便指出，這可能是他 1931 年，參與以反蔣獨裁為名的「寧粵分裂」主因之一³⁵。

而孫科之廣州市長經歷，也可能讓他興趣於首都建設。比如，北伐前他即注意到「國都建設」問題，主張籌資高達一億元之經費來推行³⁶。然而北伐完成後，不但南京市長由蔣系之劉紀文出任，「建設委員會」想要組織成立之「建設首都委員會」，亦以蔣系人馬為主；事涉重要之首都建設主導權，等於全歸於蔣介石所掌控。而孫科名義上雖為「建設首都委員會」委員，但角色邊緣無足輕重。由這些前後關係來看，孫科之欲推動「國都處」的創設來負責首都計畫，似乎不無一方面擴充自己範圍好施展抱負，另一方面並有藉此抗衡蔣介石日益膨脹的權力之意。

雖已提高到 16.6%，但軍隊仍佔 41.9%。如此在財政分配結構在國民政府南京十年間為常態。參見費正清主編，劉敬坤 潘君拯主譯，《劍橋中國史第 12 冊民國篇（上）》（台北：南天書局，1999）：132-133。

³⁵ 賴澤涵，「北伐前後的孫科（民國十三年-民國十九年）」，《中華學報》7.1(1980)：75-98。

³⁶ 孫科，「建設大綱草案」，《孫科文集》：606-620。

第二節 科學理性的規劃論述

國都處的內部
組成與《首都計畫》之制訂

從 1928 年 12 月 1 日正式成立，到 1929 年 12 月 31 日結束處務，國都處共存在 1 年又 1 個月³⁷；國都處制訂之《首都計畫》也在該處結束時完成。根據國民政府 1929 年 2 月 23 日核准之《國都設計技術專員辦事處規程》³⁸，國都處處長為簡任級官員，下轄「總務」、「測繪」二科；其中測繪科即基層規劃單位³⁹，科長為薦任技正，下轄薦任技士和委任科員 8-19 人（圖 3-2）。國都處之上又設有「評議會」，由孫科聘請包括南京市市長、工務局長、國都處長和其它專家擔任委員，負責審定該處擬訂之各項計畫。

至於實際參與規劃的人員，根據當時報導，除了前述的孫科、林逸民、墨菲與古力治等人外，國都處還加聘慕羅 (Colonel Irving C. Moller) 和梅克超 (Theodore T. McCroskey) 兩位美籍工程師協助古力治工作；中國籍工程師卓越則領導處內其它人員與之配合，中國籍建築師黃玉瑜為建築方面主要助手。報導也指出，實際規劃工作由墨菲和古力治二人主導，林逸民負責行政協調⁴⁰。

3.2.1 「都市計畫」的引進

在《首都計畫》制訂期間，國都處長林逸民便指出，國都處設置的目的，即在於「如何根據都市計畫之原理、如

³⁷ 國都處 1928 年 12 月 1 日正式成立時，原訂工作時間為 6 個月；隨後因工作時間不足，孫科呈文國民政府，請准延長該國都處之設置時間 7 個月；因此國都處共存在 1 年又 1 個月。孫科報准國都處設置時間延長 7 個月之記載，參見 通過國都設計技術專員辦事處改隸首都建設委員會統轄（民國 18 年 9 月 4 日到），《國都設計技術委員會設置》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.10/6047.01-01，頁 29。

³⁸ 1929 年 2 月 14 日孫科去文國民政府，文中稱已擬妥《國都設計技術專員辦事處組織規程》呈請備案；國民政府稍事修改後，基本同意該組織規程，並將規程名稱修改為《國都設計技術專員辦事處規程》。該規程內容全文，詳見 呈送擬定國都設計技術專員辦事組織規程（民國 18 年 2 月 23 日發），《營建事業法令》，國史館國民政府檔案，檔號 0121.80/0015.01-01，頁 5-7。

³⁹ 根據《國都設計技術專員辦事處組織規程》第 9 條規定，測繪科之職掌為：1) 關於測量事項；2) 關於調查事項；3) 關於繪圖製表事項；4) 關於設計劃界分區道路河道堤岸園林公共建築物及公共事業等一切工程事項；5) 關於編造報告書表等事項；6) 關於保管儀器圖籍事項。

⁴⁰ Minch'ien Tuk Zung Tyau, "Planning the New Chinese National Capital", *The Chinese Social and Political Science Review* XIV(July 1930): 372-388。該篇文章亦指出，《首都計畫》最早也由英文寫作而成後，再翻譯成中文。不過，Jeffrey Cody 也指出，古力治在南京主持首都計畫的時間僅有 3 個月，1929 年 6 月時他即離華返美，墨菲為此還曾表示過憤怒。參見 "Henry K. Murphy: an American Architect in China", p. 290.

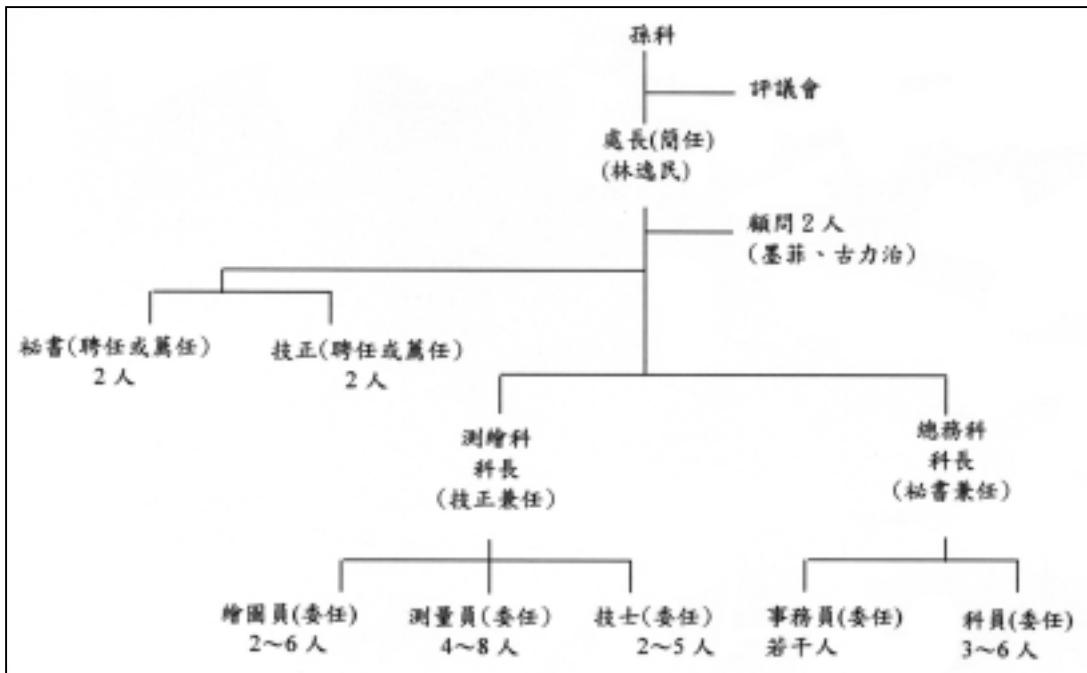


圖 3-2 國都設計技術專員辦事處組織圖

資料來源：整理自 呈送擬定國都設計技術專員辦事組織規程（民國 18 年 2 月 23 日發），《營建事業法令》，國史館國民政府檔案，檔號 0121.80/0015.01-01，頁 5-7。

何利用京內之土地」⁴¹，使南京「不獨成為全國城市之模範并足比倫歐美名城」⁴²。他也曾具體說明過，國都處之所以引進都市計畫的原因；林逸民說：

都市計畫者、用科學的方法、以指導都市中一切物質上積極的建設、消極的整理、而使一般都市居民、無論精神方面、形體方面、經濟方面、均得較大之利益者……我國向無精詳之城市計畫 故城市無一可稱完善者、近則城市計畫之重要、國人多已感覺、故雖戰爭頻仍、而關於城市之改造、書報記載、日有所見、然大多屬於枝節的改良、缺乏整個的計畫、不能無憾、故除廣州方面預備聘請專家從長設計外、南京之設立國都設計處、實為我國創舉。⁴³

在這些文字裡面，林逸民已具體表達出他認為，缺乏都市計畫，正是中國之所以落後西方的原因之一；因此引進

⁴¹ 林逸民，「都市計畫與南京」，《首都建設》（首都建設委員會會刊）1(1929)：論著 3-20；該段文字引自頁 20。

⁴² 呈 首都建設委員會文，《首都計畫》：1。

⁴³ 同前，頁論著 3。

《首都計畫》的
規劃方法及其
與當時美國都
市計畫之間的
承襲關係

都市計畫，正是促成中國「進步」應採用的手段之一。而他所認知的都市計畫，顯然是一種從「科學方法」出發的工具論，不但將城市視為「物」的科學理性組合，而非「人」的生命活動場所外；並以類似環境決定論的口吻，宣稱物質環境的進步將可扮演提升市民心理、道德的角色。這些觀點都與之前孫科在〈都市規劃論〉一文中所表達的相仿。

而考察《首都計畫》的規劃方法，則可以讓我們更深入瞭解，國都處此一「科學理性」的規劃論述之內部構造，及其與當時美國都市計畫之間的承襲關係。波以爾曾分析過，當時美國都市計畫的主體，為一套具有強烈「工具理性」性格的規劃操作，其工作方法上主要包括「調查」和「規劃」前後兩個步驟⁴⁴：計畫起始於特定範圍內的城市現況資料蒐集和調查，並將之呈現為各種抽象的統計數字和紀錄圖面，以便作為隨後實質規劃時之基礎⁴⁵；然後，依次進行包括計劃範圍之規劃、土地分區、街道配置、公園系統、其它基礎設施、和每年執行與財務計畫等項目的規劃。不過，她也指出，在上述的調查內容與實質規劃項目之間，和各項實質規劃項目之間，雖都存在著一種連續整合的科學理性關係；但其理性真正所及的範圍，不過僅限於方法工具層面。比如，都市計畫的調查工作，雖然被放在實質規劃工作展開之前進行，但調查的內容項目，並不是為了廣泛、真實地瞭解體會規劃地區內，居民的生活和問題而設定的；反之，它們經常僅局限於與後面規劃相關的一些內容，因此是為了完成規劃而進行的資料收集和實況調查。而這也顯露規劃者在掌握都市計畫完整的「工具理性」背後，已然預設了一些特定的、非由計畫本身理性所決定的經濟或其它價值目的；是為了完成這些目，規劃者才設定出相關的調查項目，以便作為後面規劃的依據⁴⁶。

《首都計畫》中反映的當時美國都市計畫的操作方

⁴⁴ Christine M. Boyer, *Dreaming the Rational City*, pp. 70-82.

⁴⁵ 這些資料主要包括在詳盡、經過精密測量調查後繪出的城市地圖上，載明各種細微的地形變化、每一吋土地的使用情形、每條街道和每棟建築物的位置、和這些建築物的類型和構造方式；也包括人口分佈、各種產業及其服務設施之分佈、重要場所和建築物位置、交通情況、上下各種管線位置和水的儲存、和既存的法令工具等。其它也包括人口近年來的變化情形、城市經濟情況、市民收入、公私土地持有狀況、和既存的法令工具等的調查。而這些調查圖表彙整的目的，在於「使規劃者立即能看出人們在哪裡居住和工作，在哪裡遊樂和休閒，住宅擁擠情形出現在哪裡，哪裡是犯罪集中地區，商品如何從工廠被運送到商店或倉庫、哪種特定區劃是需要的，和哪裡是具有投資潛力的地區」；引自同前，p. 75。而關於當時美國都市計畫者，普遍認為該進行的城市調查項目較詳盡的列舉，可參見同前，pp. 74-75。

⁴⁶ 同前，pp. 70-74。

法，似乎可由下列分析看出。首先，就計畫方法來說，林逸民認為一般歐美計畫之都市模式分為三種：「其一重新規畫、其二改良原有者、其三保留原區展闢新區」；而根據他對南京現況之瞭解，規劃時「實應取上舉三法而兼用之、即一面利用城外空地建築公共場所、以為發展之地不一面規定路線、訂立建築法則、提倡城內空地之建築、又一面詳審各方情形、改良原有繁盛區域是也」⁴⁷。隨後林逸民列舉南京必須進行的都市計畫項目，也包括計畫範圍、使用分區、道路系統、公園系統、對外之水陸空交通規劃等⁴⁸。計畫方法和內容上的承襲歐美，具體地說明當日規劃者，是在已然預設一理想方式之後，才對南京進行調查與規劃；並非先真實地瞭解社會問題後，才針對問題設計方法提出解決方案。

其次，就規劃程序來說，也有類似現象。《首都計畫》中林逸民曾指出，國都處的「設計之先務在於查堪」；所以該處「在成立之初，即以竭力進行，廣為查攷，並將所得結果製成圖表，以為設計之預備；各顧問到處以後，並從事種種之規畫」⁴⁹。顯然是將《首都計畫》程序分為「調查」和「規劃」兩步驟進行。孫科也補充說，在調查完成後，隨後進行的規劃工作，首先為「國都界線」的擬定，亦即計畫範圍的規劃；完成後，國都處才能「依據界線範圍，積極從事，數月以來，所有中央政治區域、市行政區域、工業、商業、住宅區域，以及街道、渠道、公園、火車站、飛機廠、自來水廠、電力廠、港口等，一一在規畫之中」⁵⁰。同時，呈現規劃結果的工具，也為歐美所慣用的各種標示市內土地用途的計畫圖，及其相關的文字性管制規範⁵¹。

⁴⁷ 林逸民，*都市計畫與南京*：論著 5。

⁴⁸ 同前，論著 6-20。

⁴⁹ 呈 首都建設委員會文，《首都計畫》：1。林逸民也說明進行之調查項目，主要包括交通、氣候、重要建築所在地、工商業、人口數量與密度、政府機關職工人數、土地價格、地形等。

⁵⁰ 選擇紫金山南麓為中央政治區域（民國 18 年 7 月 13 日到），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-01，頁 4。

⁵¹ Boyer 認為，規劃師之仰賴精密測量之地圖來進行分析與規劃，正反映了都市計畫中的「知識/權力」關係。因為不但精密測量之地圖本身即是產業資本主義的產物，而且因為規劃師是藉地圖才能掌握平常人所無法得知的一種全觀式的，有關市民生活、工作、和休閒分佈和關係之「知識」；所以都市計畫的成果才會主要是由地圖來呈現，規劃師才有權力指使城市空間該如何改造。較詳盡的討論，參見 Christine M. Boyer, *Dreaming the Rational City*, pp.74-76。不過由於中國一向缺乏精密城市地圖，《首都計畫》的規劃過程曾因此延拖了半年之久。最後是靠美國海軍以飛機空中照相支援，才解決了此問題。以上參見 呈 首都建設委員會文，《首都計畫》：2-3；Jeffrey Cody, “Henry K. Murphy, an American Architect in China, 1914-1935”, p. 289。這也似乎說明了，縱使是純從工具的角度來看，都市計畫之為一種特殊的歷史社會產物，想要任意移植引進，必然遭遇當地條件差異的限制；而各種特定形式規劃圖的引進過程，也將可能夾帶著原本的「知識/權

同樣的，比對《首都計畫》的寫作架構鋪陳和各章內容形式也是如此。《首都計畫》內容共分 28 章、184 頁、附圖 59 幅；雖然繁多複雜，但就整體架構上來說，大抵如當時美國都市計畫一般，可分為「調查」和「規劃」二大部分來加以分析⁵²：

- 一、「調查」方面：除以專闢第 1 章 南京史地概略，大體鋪陳歷史地理氣候人口等之調查結果外（圖 3-3），各章在進入實質計畫正文之前，大都會先交代該規劃項目之現況調查結果，以便作為推演規劃結果的原因和限制。
- 二、「規劃」擬訂方面：為《首都計畫》之內容主體，不但佔據最多篇幅，並且共分為多達 27 個部分，分述在第 2-28 章之中。其中內容又可分為「計畫範圍之擬定」、「土地分區使用計畫」、「交通計畫」、「其它基礎設施和相關事業計畫」和「執行計畫」等五部分：
 - (一) 「計畫範圍之擬定」的內容，分述在第 2 章 南京今後百年人口之推測 和第 3 章 首都界線之中。
 - (二) 與「土地分區使用計畫」有關的計畫內容，主要分為三部分：首先，全市之分區，放在第 26 章 首都分區條例草案 中敘述；其次，有關行政區之區位選擇和細部計畫，分述在第 4 章 中央政治區地點 和第 5 章 市行政區地點之中；最後，第 6 章 建築形式之選擇 則為建築限制方面，有關形式特別規定之原則說明。
 - (三) 與水陸空運輸有關之「交通計畫」部分，分佈在第 7-15 章；其內容又可分為道路、鐵路、水路和航空運輸等四方面。道路計畫為交通計畫之主體，分為城廂內和城廂外兩方面，分述在第 7 章 道路系統之規劃、第 9 章 市郊公路計劃 和第 11 章 公園與林蔭大道 之中；並專闢第 8 章 路面 說明道路工程之標準，和第 12 章 交道之管理 說明交通法規、號誌、

力」關係。

⁵² 更詳盡的分析，可參見附錄表 2。



圖 3-3 《首都計畫》中南京人口分佈調查圖。圖中每點代表 50 人，全市人口共 445,764 人。
資料來源：《首都計畫》。

與交通警察之設置要點。鐵路計畫則列於第 13 章 鐵路與車站。水路運輸計畫則分市內水路運輸和港口兩部分，分述於第 10 章 水道之改良 和第 14 章 港口計劃。剛時興的航空運輸方面，則列於第 15 章 飛機場站之位置。

(四) 其它基礎設施計畫部分，分述在第 16 章之 自來水計劃、第 17 章 電力廠之地址 與第 20 章 電線及路燈之規劃 共組之電力建設計畫、第 18 章之 渠道計劃、和第 19 章之 市內交通之設備 等。相關事業計畫方面，則有第 21 章之 公營住宅之研究、第 22 章之 關於學校之計劃、第 23 章之 工業、和第 24 章之 浦口計劃 等。

(五) 執行計畫之內容，詳列於最後四章，包括兩部分。其中都市計畫體制和法令工具規劃部分，分述於第 25 章 城市設計及分區授權法草案 與第 26 章 首都分區條例草案 之中。第 27 章 實施之程序 與第 28 章 款項之籌集，則為執行優先順序和財務計畫。

上述對於《首都計畫》規劃程序和內容項目中，「工具理性」思考的初步分析，不但證示它與當時歐美「都市計畫」之間的承襲關係，也具體說明了近代中國首次接受「都市計畫」論述的規模與範圍。而詳細分析其主要內容中的論述構造，如土地分區使用計畫、交通計畫、執行程序與計畫等，則可更進一步瞭解《首都計畫》中，隱含的「科學理性」價值觀，和對於歐美都市計畫接受的深度。

3.2.2 土地分區使用計畫

關於「土地分區
使用管制」之認
知

「土地分區使用管制」不但是當時歐美都市計畫主要特徵，也是主要的規劃方法和執行的主要工具之一，同時也是國家干預都市社會過程的主要方式⁵³。《首都計畫》中，不但採用「分區」方法來劃分和指派全市每一片土地的用

⁵³ Christine M. Boyer, *Dreaming the Rational City*, pp. 90-170.

途，也認識到其為各項規劃之基礎，必須優先進行。該書中說：

劃分區域，乃城市設計之先著；蓋種種設計，多待分區而後定。而道路之位置寬度堅度等項，因區域之性質而互異，尤非先分區域，無以為規劃之依據也。分區之作用，在使全市之土地利用得宜，人口之分配得當，并使應留之天通及空地，各從一定之限制，俾市民公共之衛生，藉以保持。其關係於城市者至大，故新都市之規劃，莫不採用分區之制度。⁵⁴

計畫人口與計畫地域範圍之擬訂

計畫範圍內分派為九種分區

由於制訂分區計畫之前，必先確定計畫的地域範圍；而地域範圍之擬定，則又與計畫年限的設定、年限內計畫人口推估、和理想的人口分佈密度有關。所此《首都計畫》先在第2章中，以南京近十多年來人口增長情形為依據，並參考歐美和印度等國的城市人口增長速率，制訂了百年後容納200萬人口的規劃目標。然後，再根據理想的人口分佈密度，分派將作為市中心區的城廂地區之計畫人口為72萬4000人（即每英畝71.5人）；其餘127萬6000人則居於城廂外地區⁵⁵。最後在第3章中，再根據計畫人口、天然界線和市區「圓整」等6項原則，劃出西達長江對岸之頂山、東到靈山、北達常家營、南至牛首山，包括長江兩岸、紫金山、和八卦洲等地，共855平方公里的市區範圍⁵⁶；其面積達南京原城廂地區之20倍以上（圖3-4）。

在這塊面積廣大的市區範圍內，《首都計畫》將其分派為行政、公園、住宅、商業、工業等九種土地分區使用（圖3-5、圖3-6）；除了行政區外，對於其它分區均個別制訂了容許使用項目和高度、建蔽率等建築限制（表3-2）。至於區位選擇和使用限制之依據和價值觀，根據該書和當日相關文件，綜述如下：

⁵⁴ 《首都計畫》：153。標點為本文作者根據原行文標示段落所改；以下凡引自《首都計畫》之文字皆同此。

⁵⁵ 《首都計畫》：9-16。

⁵⁶ 這6項原則為利用天然界線、易於軍事防守、預備將來發展、地域整齊適度「越圓越妙」、避免將來糾紛、和利便市民遊覽等。詳見《首都計畫》：21-22。

表 3-2 《首都計畫》之《首都分區條例》草案中各種分區之主要規定一覽表

區類	容許使用項目	建築限制	建蔽率
行政區	未列	無	無
公園區	不相連之臨時建築 圖書館博物院 公園體育館運動場飛機場及自來水之水塘水井塔 敷設火車路軌但不得建築儲車場 5.農田果園菜園	供居住者，一層或 3 公尺；非供居住者，二層或 6 公尺	無
第一住宅區	公園區之容許使用項目 不相連住宅 學校廟宇教堂 公園遊戲場運動場自來水塘水井塔濾水池 火車搭客車站 無公眾辦事室修理室儲藏室之電話分所 私用且 2 車以下之車房	1. 建築高度：3 層或 11 公尺、但面臨街道寬度不足 11 公尺時以該街寬度為準。 2. 每塊建築基地面積至少 450m ² ，最窄寬度至少 18m。 3. 側院單邊寬度至少 2m，兩側之和至少 5m；前院至少 7m，後院至少 8m。	40%
第二住宅區	公園區與第一住宅區容許使用項目 平排住宅或聯居住宅 旅館 私立俱樂部 公眾會所 附於住宅之私用車房	1. 建築高度：4 層或 14 公尺、但面臨街道寬度不足 14 公尺時以該街寬度為準。 2. 每塊建築基地面積至少 350m ² ，最窄寬度至少 11m。 3. 無須留設側院，但有側院者寬度至少 1m；前院至少 6m，後院至少 7m。	有側院 45% 無側院 55%
第三住宅區	公園區與第一、二住宅區容許使用項目 私立會所或慈善機關 醫院療養院	1. 建築高度：4 層或 14 公尺、但面臨街道寬度不足 14 公尺時以該街寬度為準。 2. 每塊建築基地面積至少 200m ² ，最窄寬度至少 8m。 3. 無須留設側院，但有側院者寬度至少 1m；前院至少 3m，後院至少 7m。	有側院 50% 無側院 60%
第一商業區	公園區與所有住宅區容許使用項目 銀行事務所照相館浴室 零售商店成衣肆餐館麵食館洗衣館 10 輛以下車房 加油站	同第三住宅區，但無建築基地最小面積和最窄寬度之限制	55%
第二商業區	公園區、所有住宅區及第一商業區容許使用項目 戲園影戲院公眾會堂 公眾汽車房修理汽車店馬房貨車廠獸醫院 發行商店及貨倉棧房 電話總局 感化院醫院療養院 印刷所 打鐵店 造冰廠糖果製造廠牛奶房麵包廠 雇工不超過五人之染房乾洗衣廠 雞鴨行 布疋或地氈製造廠	1. 建築高度：5 層或 17 公尺、但面臨街道寬度不足 17 公尺時以該街寬度為準。 2. 無須留設側院及前院，但有側院者寬度至少 1m；後院至少 7m。	一樓 80% 二樓以上 60%
第一工業區	公園區住宅區及商業區之容許使用項目 存貯廢鐵或舊貨之貨倉 鑄造廠蒸汽或機器洗衣廠 石材或磚瓦製造廠 磚瓦磁磚或水泥磚製造廠、沙或碎石坑 鐵路貨車站鐵路車場電力廠 鑄鐵廠機器碎石廠車輛製造廠 碼頭船塢造船廠 或未列但製造時不得有泥塵臭味煤煙喧聲	1. 建築高度：5 層或 17 公尺、但面臨街道寬度不足 17 公尺時以該街寬度為準。 2. 無須留設側院及前院，但有側院者寬度至少 1m。 3. 在第一工業區內，若為非營業住宅，須有至少 7m 深之後院，若為商業或工業用，一樓以下可免築後院，一樓以上則須有至少 7m 深之後院。	70%
第二工業區	公園住宅商業及第一工業區容許項目 皂漿製造廠 囊袋及地氈洗滌所 蒸釀酒水廠 雞鴨及牲口屠宰場 漿糊糖醬或澱粉製造廠 焙穀廠芻秣製造廠機器磨麥或磨芻廠 煤氣焦炭或煤油廠或煤氣倉 炭素油煙製造廠槍彈火藥製造廠廢物臺場 未列且製造時產生較多泥塵臭味煤煙喧聲		

資料來源：整理自《首都計畫》，頁 153-170

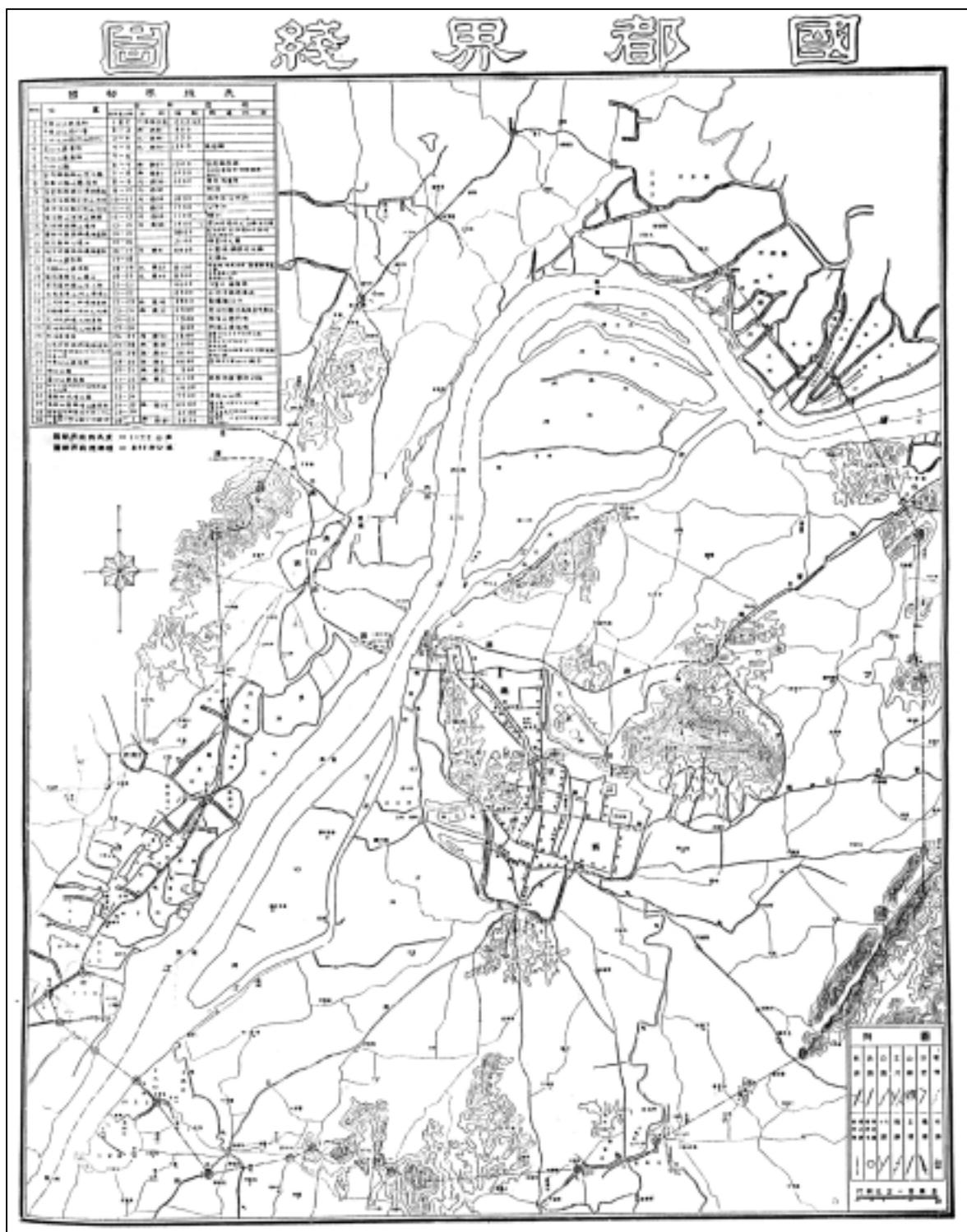


圖 3-4 國都界線圖，顯示《首都計畫》的計畫範圍。
資料來源：《首都計畫》。

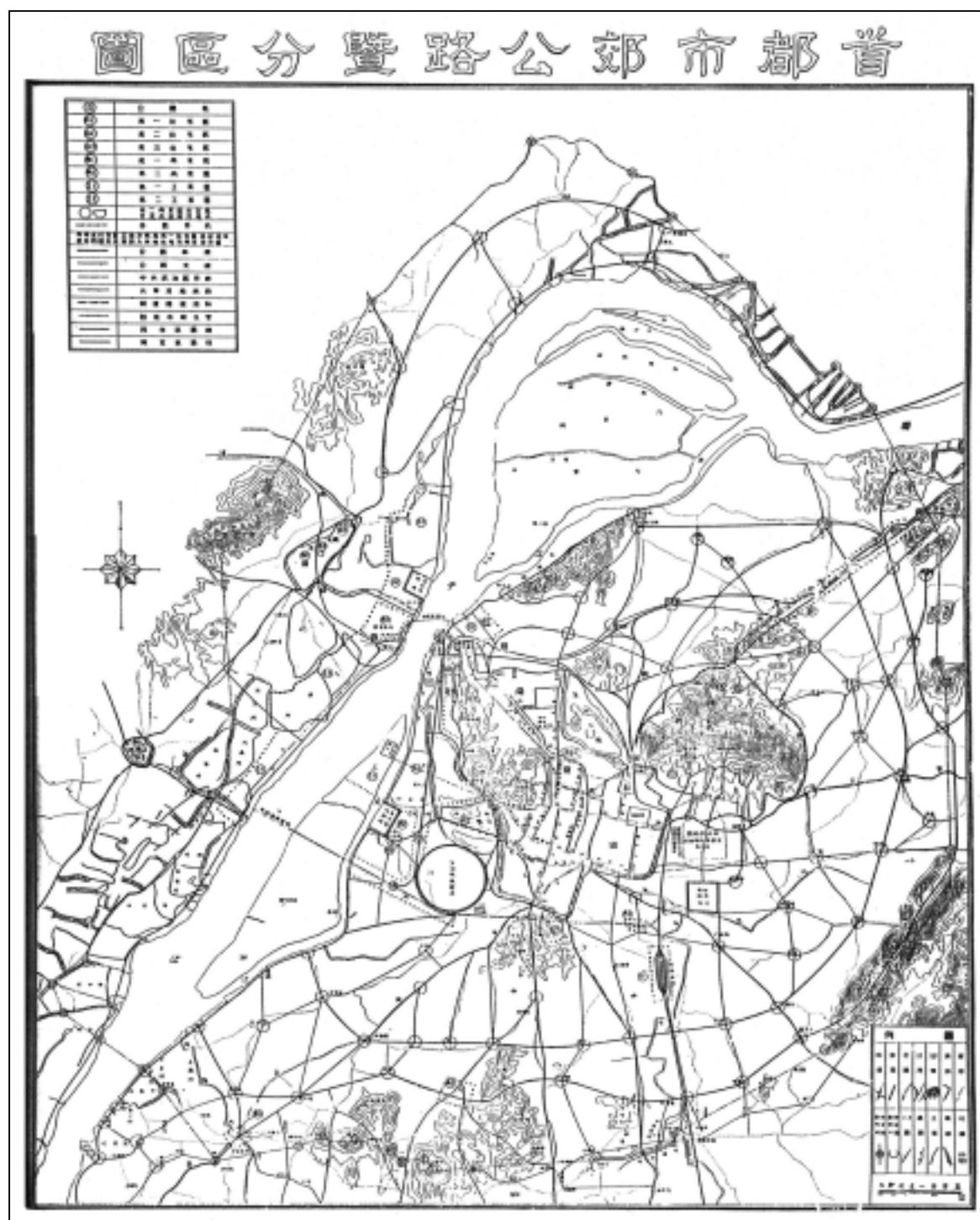


圖 3-5 首都市郊公路暨分區圖；城廂內分區另詳圖 3-6。
資料來源：《首都計畫》。

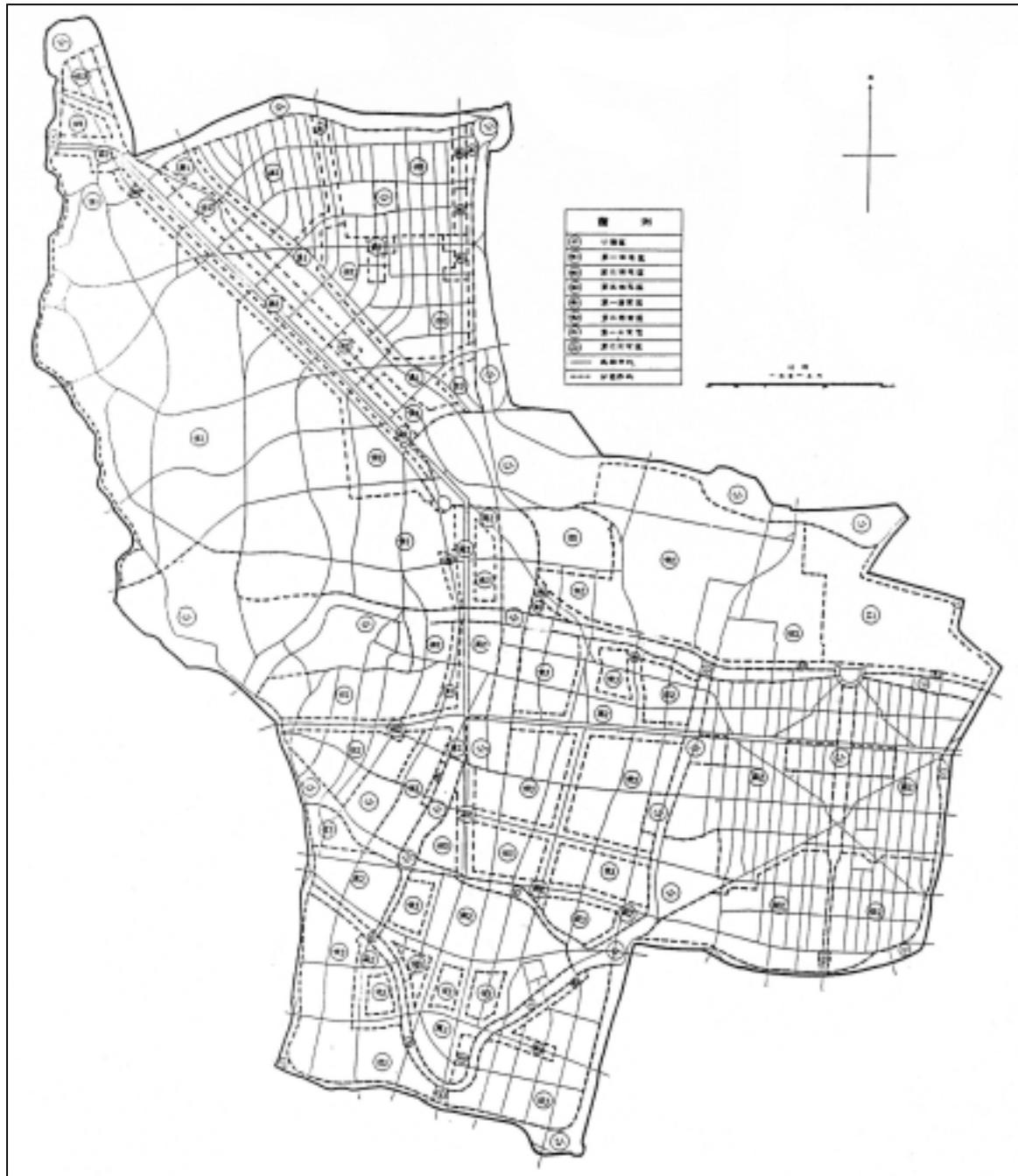


圖 3-6 城廂內土地分區使用圖

資料來源：《首都計畫》。

一、 行政區

《首都計畫》中規劃的行政區，包括「中央政治區」和「市行政區」兩種。而這兩區區位的選擇原則，林逸民曾表示，「中央政治區」應置於稍離塵囂，「幽靜而美觀之地」；「市行政區」則因常與市民接觸，位置宜近商業區⁵⁷。《首都計畫》中則稱，中央政治區必須應根據面積足用、位置適當、利於布置經營、有軍事上之屏障、和合於國民觀感習尚等五項因素來考量。其中面積方面，雖然當時中央政府員工總數不到一萬人，但經國都處比較歐美諸國情形後認為，日後將有十萬人；加上此區建築物不宜過高，因此推估中央政治區總面積須有 1.75-2 平方英里。最後，經比較過紫金山南麓、明故宮和紫竹林等三處地點之後，國都處認為以「紫金山南麓」最為適宜⁵⁸（表 3-3）。而從其劃設的「中央政治區界線圖」來看（圖 3-7），其位置貼在中山門外、明孝陵和中山陵山腳下，為一坐北朝南之山坡地形，面積廣達 2.9 平方英里（77580 公畝）⁵⁹。區中內圈規劃為黨政各機關用地，外圈為職員住宅和公園用地。

表 3-3 國都處選擇紫金山南麓為中央政治區之理由比較表

選擇因素	紫金山南麓	明故宮	紫竹林
位置	內外交通皆便；且計畫之政府員工住宅、明故宮商業區、火車客運總站皆在鄰近；與工業區相隔又遠；又與南京向東發展趨勢配合	位置適中；但因明故宮之北最宜為火車客運總站，其南最宜為商業區，且明故宮土地大多為官有，開發成商業區可替政府帶來大筆收入	地在城北，與南京向東發展趨勢不符；城東北最適住宅區發展之地，必轉為形式不佳之狹長商業區
布置經營	該地北高南低依次展開，極易塑造尊嚴之氣象；地形高低變化，又便園林風景之塑造	地多空曠，易於規劃；但地形平坦，建築之布置難達美觀	地形平坦，建築之布置難達美觀
軍事上之作用	有紫金山屏障；又與計畫之兵營和軍用機場鄰接	未提	未提
國民思想觀感習尚	中央政治區置於城外有鼎新革故之意；同時地在中山陵之南，可繼述孫中山之觀感；地向南方，與中國建築習尚相符	未提	未提

資料來源：整理自《首都計畫》：26-27。

⁵⁷ 引自林逸民，〈都市計畫與南京〉，《首都建設》1(1929)：論著 10。

⁵⁸ 《首都計畫》：25-27。但這些似乎只是表面理由而已，而決定在紫金山南麓真正的原因，可能與其想要論述的民族主義有關，將在下一節中詳細討論。

⁵⁹ 書中圖 16 曾比較美京華盛頓劃設之中央政治區面積及形式，其面積為 65000 公畝，較之紫金山南麓中央政治區面積還小了 12000 多公畝。

圖 縫界區 治政央 中

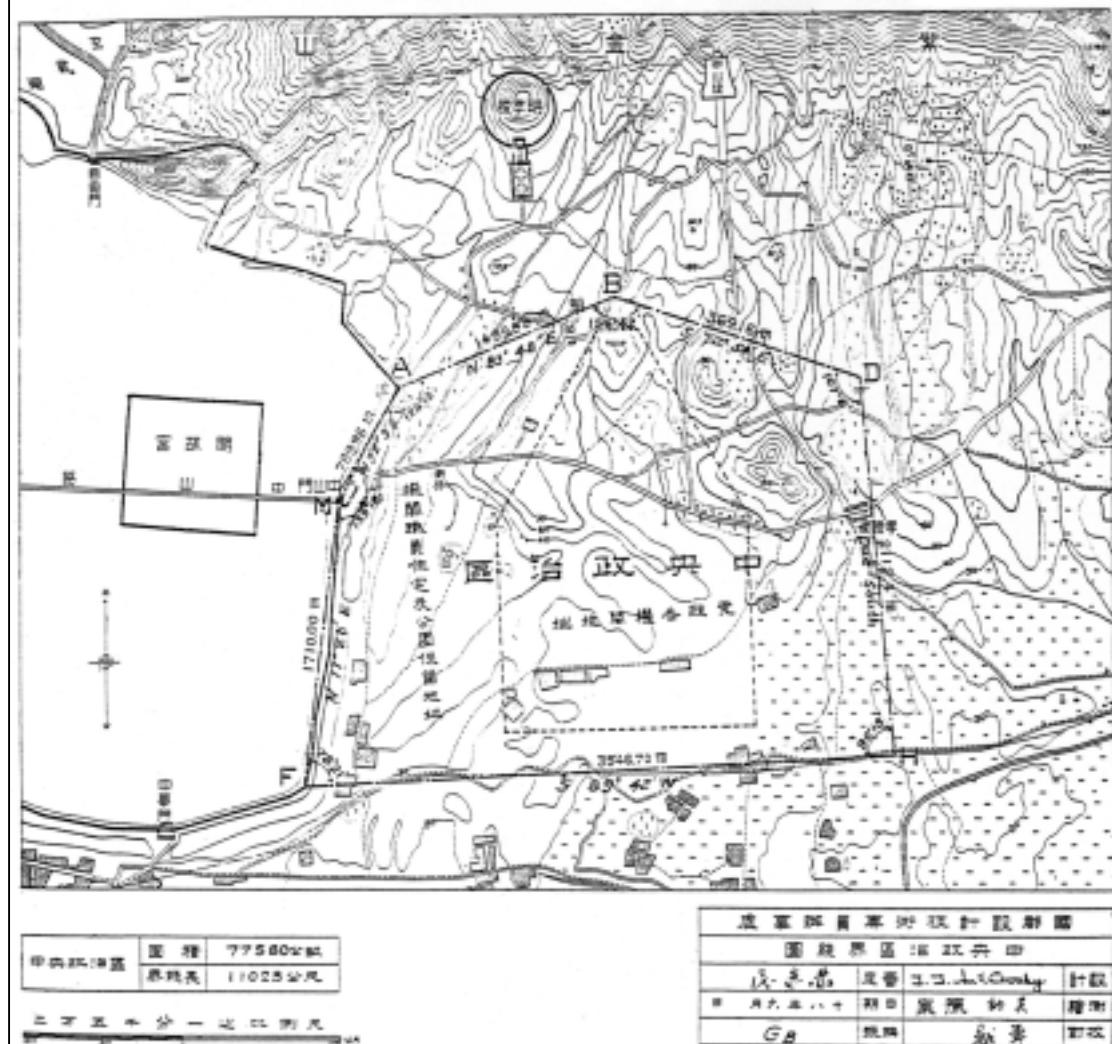


圖 3-7 中央政治區界線圖

資料來源：《首都計畫》。

市行政區區位
選擇及其價值
觀

「市行政區」方面，《首都計畫》中說，其選擇原則有四：(一)面積須有 825 畝以上，才能容納未來四萬名之職員；(二)交通便利但又不擁擠之處；(三)為保持市府尊嚴和引起市民注意，應位於地勢較高之處；(四)與市民直接相關之機關，應位於市民集中之處，其餘可位於距離較遠之處。因此，劃設鄰近中山路、鼓樓之北，原明代所建鐘亭舊址，面積約 646.5 畝之高地，為市政府和各局之辦公區（圖 3-8、圖 3-9），而市民從事文化休閒之場所，如公共運動場、公共會所、圖書館、博物館等則齊聚為「文化區」，地點選在離市區較遠之五台山，面積 955.5 畝⁶⁰（圖 3-10、圖 3-11）。

⁶⁰ 《首都計畫》：29-31。



圖 3-8 市行政區界線圖。

資料來源：《首都計畫》。

圖 3-9 市行政區鳥瞰圖。圖中顯示市行政區將以一主要建築為中心，呈同心圓方式環繞配置；同時，全部建築均採用中國宮殿式建築風格。

資料來源：《首都計畫》。

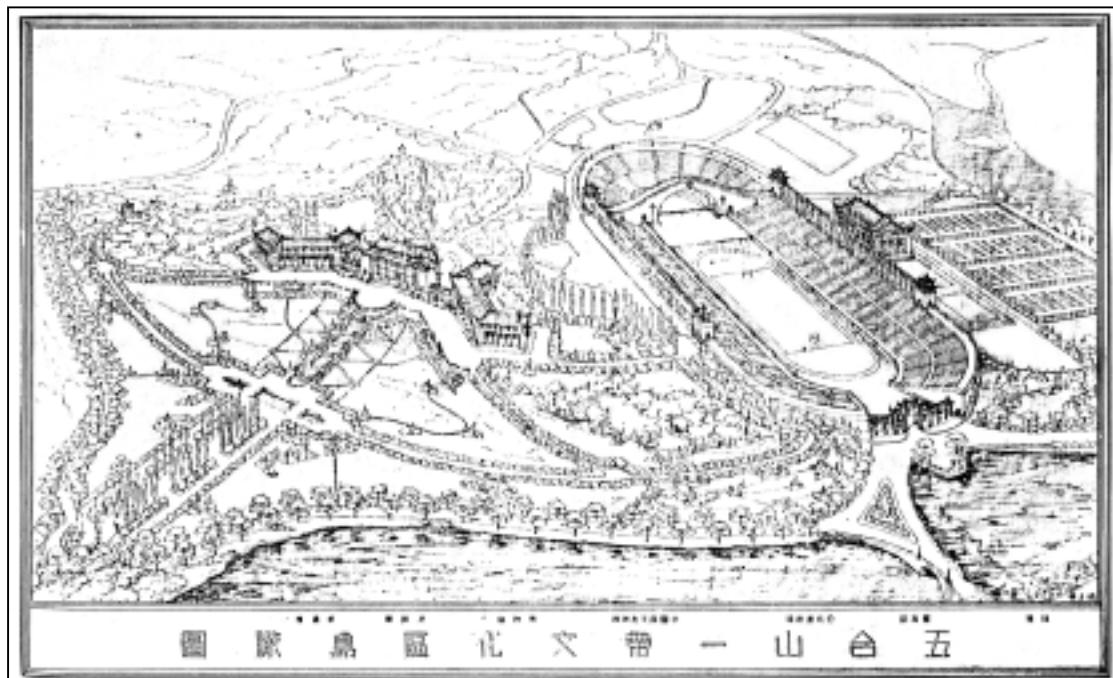
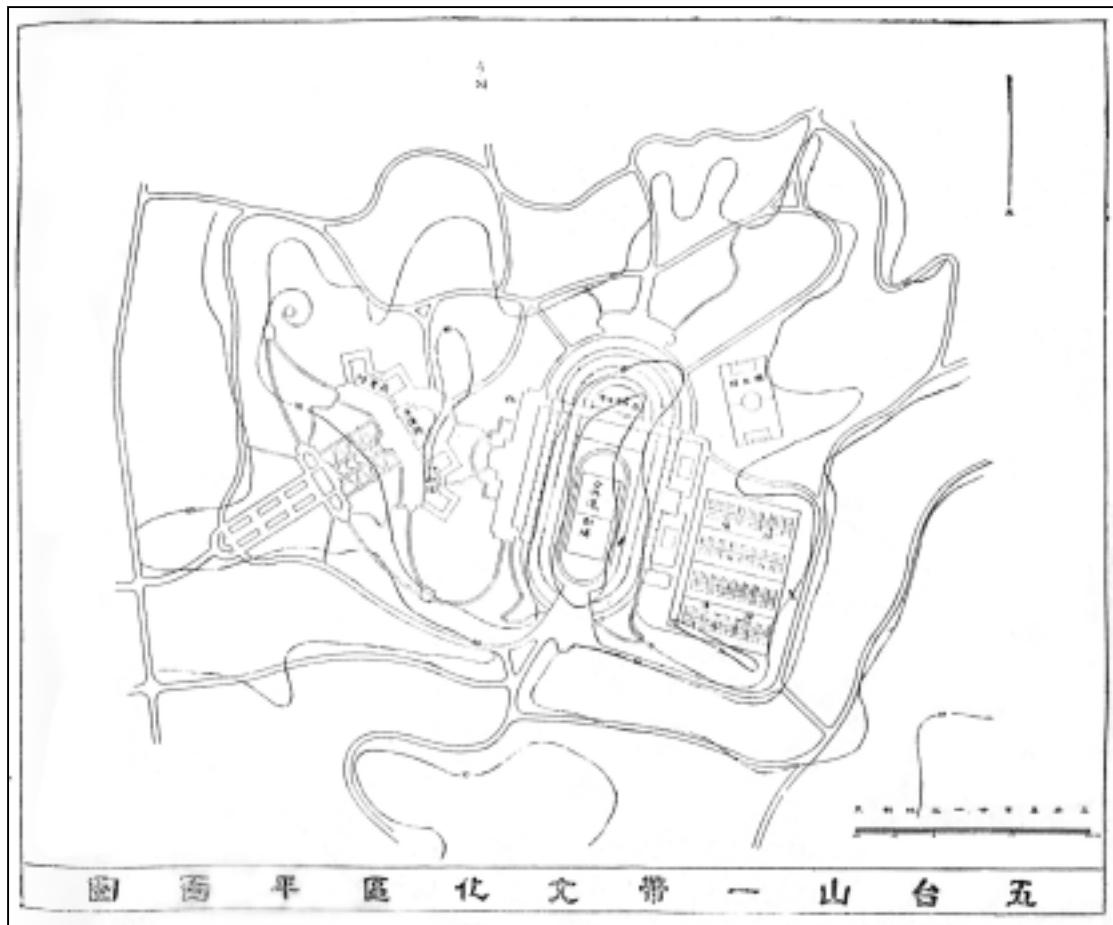


圖 3-10 五台山一帶文化區平面圖

資料來源：《首都計畫》。

圖 3-11 五台山一帶文化區鳥瞰圖。與市行政區一樣，所有建築物均計畫採中國宮殿式建築風格。

資料來源：《首都計畫》。

二、公園區

公園設置之價值認知

關於公園設置之目的，國都處除持科學之環境決定論觀點，認為將可促進市民之再生產外，也認為此為成就首都南京都市景觀「壯麗」之重要手段。對此，《首都計畫》中說：

關於林蔭大道之價值認知

公園之設置，關係于市民之健康與幸福者至大。蓋市民于工作之餘，不能無所娛樂，公園內空氣清潔，花木繁多，復有美術之物，點綴其間，固足以恢復其疲勞之精神，增加其身心之快感，而提高其審美之性質者也……且欲規畫南京為一壯麗之都市，現有之公園，似尚未能敷用，宜擇地增築。⁶¹

公園與林蔭大道規劃內容

同時，《首都計畫》中亦主張，公園之間必須以林蔭大道連為一體，「使各公園雖分佈於各處，實無異合為一大公園」⁶²。而其好處，也包括經濟上之利益；書中指出，「其道傍之地段，風景美麗，而空氣日光，亦特較他處為佳，最宜于為建築旅館及辦事處之用，地價必昂。紐約白綸氏河林蔭大道(Bronx River Parkway)兩傍之地段，十年後地價，竟超過初購時之八倍，實為一絕好之例證」⁶³。

因此《首都計畫》中提出，除保留原有之第一公園、玄武湖公園和中山陵園之外，並規劃未來在城廂內新闢新街口等 4 處公園，在城外亦新闢雨花台等 4 處（表 3-4），且主要沿秦淮河和城牆內邊興建一林蔭大道系統，林道平均寬度規劃為 100 公尺（圖 3-12）。而利用原城牆改建之環城大道（圖 3-13），是墨菲為表現南京的中國城市特色而特別規劃的⁶⁴。

透過這些公園和林蔭道的新闢，國都處估計，在城廂內將可達到 453 人/英畝之比例關係，全市則為 137 人/英

⁶¹ 《首都計畫》：61。

⁶² 同前。

⁶³ 《首都計畫》：62。這種以林蔭大道將全市公園連在一起的計畫手法，首先發展在 1890 年代的美國，其背景為中產階級市民自發的都市改革運動；波以爾認為，這種計畫背後含有中產階級擴大建立其想要的空間秩序於全市其他階層的目的。參見 Christine M. Boyer, *Dreaming the Rational City*, pp. 33-43。

⁶⁴ Jeffrey Cody 認為，墨菲此次規劃南京之時，最主要的構想之一，為保留南京的「中國風味」。而此改造舊城牆為環城大道，即為其主要的兩種手法之一；另一為中央政治區規劃。參見該氏，「Henry K. Murphy, an American Architect in China, 1914-1935」, p. 283。



圖 3-12 林蔭大道系統圖

資料來源：《首都計畫》。

表 3-4 《首都計畫》中規劃之公園一覽表

所在地	公園名稱	面積(華畝)	所在地	公園名稱	面積(華畝)
城廂內	1.第一公園	433.6	城外	7.雨花台	4732.2
	2.鼓樓北極閣一帶公園	1567.5		8.浦口公園	8263.2
	3.清涼山及五台山公園	2758.8		9.莫愁湖公園	3181.2
	4.朝天宮公園	147.1		10.玄武湖公園	9273.0
	5.新街口公園	444.1		11.中山陵園	55770.0
	6.林蔭大道	5214.0		12.下關公園	192.2
	小計	10565.1		小計	81411.8
	總計				91976.9

資料來源：《首都計畫》：64-65。

畝；並認為，經比較過美國主要都市之人口和公園面積比之後，雖然城廂內略嫌不足，但經城外調補後，「此數實為城市設計家所認為最適宜者也」⁶⁵。而在土地分區使用，則較今日寬鬆許多，除容許在公園內興建二層以下之圖書館、博物館、體育館、運動場等之外，亦可興建飛機場和火車路軌通過等；也容許市民在公園內興建一層以下之臨時建築，也可在公園內開闢農田、果園和菜圃等（表 3-2）。

⁶⁵ 《首都計畫》：64。



圖 3-13 古城牆改為環城大道鳥瞰圖

資料來源：《首都計畫》。

三、住宅區

特定價值觀下
三種住宅區之
區劃

《首都計畫》中規劃之住宅區，分第一住宅區、第二住宅區和第三住宅區三種。林逸民曾說明，由於經濟社會變遷，大家庭制度日趨廢除，而小家庭和商業經濟日漸發達，昔日住商合處之方式將改變，「故住宅區所佔面積、在全市中實為最大、且市民處於住宅區之時間又最多」，因此「計劃此區、最當詳加注意、否則所影響於居民生活者不少」⁶⁶。在他的觀念中，似乎可以市民職業、收入多寡和社會地位高下，將南京住宅區分成高、中、工人、和機關職員四種來規劃；林逸民說：

以南京論、高等住宅區、宜以玄武湖東北一帶及城西北之山地為之、中等住宅區宜以紫竹林一帶為之、工人住宅區宜位於城西而與工業區接近、而前赴湯山之路線、其沿路地段、建築別墅、又最適宜、至於機關職員住宅、則以紫金山南麓一帶既則為中央政治區、其東西兩傍、又其最好建築地段也。⁶⁷

⁶⁶ 林逸民，都市計畫與南京：論著 9-10。

⁶⁷ 同前，頁論著 10。



圖 3-14 政府職工住宅區鳥瞰草圖

資料來源：《首都計畫》。

《首都計畫》中也說，「住宅區應分為一家住宅、多家住宅、公寓三種」⁶⁸，似乎即反映林逸民認為，在工業化社會中，民眾居住應區分為高、中、和工人三種住宅區的觀念。至於住宅區的空間品質構成，《首都計畫》認為，應遵循不與大商業區相連、不得有加油站製造廠廢物店等摻雜其間、臨街者不得建築前無花木庭院之住宅、位於寬 4 公尺道路之地段不得有高 8 層之建築建於鄰近、不得隨處豎立招牌有礙觀瞻等幾項原則來規劃管理⁶⁹，因此制訂了相關的使用管制（表 3-2）。

三種住宅區的區位方面，主要供低密度、獨棟住宅使用的「第一住宅區」，面積最少，其區位主要在城廂內西北、中山路以南之山坡地區，和玄武湖東西兩側等風景較優美地區。主要供連棟住宅使用之「第二住宅區」，則主要分派於城北和城東之計畫新闢市區之中。城中和城南原人口密集之舊市區，則分派為密度最高之「第三住宅區」；而城廂外西部之工業區旁，也劃出若干地點為第三住宅區（圖 3-5、圖 3-6）。而為了促進南京的工業發展，《首都計畫》中又特加說明，工人住宅不但可以興建在工業區內，並且容許可「以

⁶⁸ 《首都計畫》：153。

⁶⁹ 同前。

泥土或茅草」等，其它分區將取締的建材來興建⁷⁰。如花園城市般、但帶著中國宮殿建築風格的政府職工住宅，則計畫於中央政治區東西兩側（圖 3-14）。

四、商業區

商業區規劃之
價值認知

計畫中商業區
分為二種及其
區位選擇

《首都計畫》中規劃之商業區分第一商業區和第二商業區二種。林逸民指出，商業區為一市最繁榮之處，因此「地點應較適中、街道應較廣闊、樓宇應較壯麗」⁷¹。而其空間類型可分「販存批發」、「零售」和「辦事處所」三種；其中與批發相關之貨倉與商店宜鄰近工業區，零售商店應鄰住宅區或混入住宅區內，而辦公區則應位於批發與零售之間⁷²。他也認為，當時南京之商業現況，多為零售店舖且集中於城南；而將來人口增加商業發達後，除原城南區外，應開發「明故宮」一帶為主要商業區，理由除該地緊鄰計畫之火車客運總站之南外，「且土地多屬官有、一臻繁盛、政府收入、亦因而大進」⁷³。

《首都計畫》中也說明，商業區之內容，普通可分為零售之「小商業區」、戲院旅館百貨商店集中之「大商業區」和「批發販賣商業區」三種⁷⁴；而在實際分區規劃時，則將「大商業區」和「批發販賣商業區」合併為「第二商業區」，「小商業區」為「第一商業區」，分別列出容許使用項目（表 3-2）。在區位方面，「第一商業區」主要分佈在城廂內西北、中山路以北之第一和第二住宅區內；整體面積並不多（圖 3-6）。而「第二商業區」，則可分為集中型和路線型二種來分析。

最大的集中型第二商業區，就如前面林逸民所說的，因為火車客運總站在明故宮之北，而明故宮之地又多屬官有等因素，所以計畫在明故宮⁷⁵。由於完全為新闢之區，《首都

⁷⁰ 上文放在《首都計畫》第 23 章「工業」中說明。該章並指出南京發展工業優點之一為勞動力低廉，且鄰近鄉民謀生不易，勞工來源不虞缺乏。由此看來，立法容許工人住宅以泥土茅草等興建，也有降低工業生產成本的考慮；詳見《首都計畫》：138-139。此外，值得一提的是，當時南京技術工人月薪約為 30 元，非技術工則減半；國民政府簡任級高級官吏之月薪則約為 300 元。

⁷¹ 林逸民，*都市計畫與南京*：論著 9。

⁷² 同前。

⁷³ 同前。

⁷⁴ 《首都計畫》：153。

⁷⁵ 《首都計畫》：27。國都處意將明故宮劃為商業區，除了位於計畫之火車客運總站之南發展較易，並因土地多屬官有，開發後可增加政府財政之外，更重要的理由，似乎是回應當時國都處和首建會之間的中央政治區地點之爭。詳見本章第三節和第五章第一節中的討論。

計畫》規劃沿原明故宮之中軸線，畫出一塊面積不小的十字形公園，連接鐵路客運總站至光華門（原正陽門）（圖 3-6）。次大的則為原城南商業最集中之處，即今白下路、建鄴路和昇州路、建康路之間。

路線型第二商業區，在城中城南部分，以中山路加上計畫新闢之漢中路呈十字形；城西北部分，則沿中山路兩側一路連接到下關（圖 3-6）。此外，城廂外之下關、浦口—包括計畫新闢之商埠區和舊城、江浦城和市郊公路諸交叉點等，也都有第二商業區之劃設（圖 3-5）。

五、 工業區

工業區方面，國都處亦將其規劃為第一工業區和第二工業區二種。按照林逸民的說明，工業可分「大工業」、「輕工業」和「滋擾工業」三種。「大工業」即煤鐵機器生產等重工業，輕工業則指洗衣、裁縫、日用品加工等，滋擾工業則為水泥製皮等會產生噪音惡臭塵土之工業；一般有將三者分置三區 合為一區和將大工業滋擾工業合為一區等幾種規劃方式⁷⁶。《首都計畫》中則說，工業區應分為「普通工業區」（即「第一工業區」）和「笨重滋擾工業區」（「第二工業區」）兩種⁷⁷。

在區位方面，林逸民也指出，應根據「地方寬大」、「運輸便利」、「遠離其它各區並在下風處」、「附近有足夠腹地為工人住宅」、「空氣光線充足」、「地價低廉」等 6 項原則來擇定⁷⁸。而下關、城廂外西部三汊河一帶、和長江對岸之浦口等三處，因為位於滬寧鐵路、津浦鐵路和長江水運樞紐點，又符合上述諸種條件，因此被劃為工業區之地（圖 3-5）。尤其離中央政治區最遠之浦口，被分派第二工業區，因為「笨重工業之地點，其含有毒質或危險性質之工廠，及不宜于在下關與南京城內經營之工業，皆得在浦口發展」⁷⁹。另外，城廂內鐵路客運總站以北，因配合鐵路場站使用，也劃為第一工業區，為城廂內唯一劃設之工業區（圖 3-6）；城廂外紫金山東北、滬寧鐵公路沿線或其它地方，亦劃有較小規模之第一工業區（圖 3-5）。

⁷⁶ 林逸民，*都市計畫與南京*：論著 8。

⁷⁷ 《首都計畫》：153。

⁷⁸ 林逸民，*都市計畫與南京*：論著 8。

⁷⁹ 《首都計畫》：138。

從上面回顧的這些內容來看，《首都計畫》首重的分區計畫大致有下列特徵。首先，從全市分區圖來看，不外以城廂區域加上其東緣的中央政治區為都會市中心區，和長江沿岸為工業區等三種計畫為主，其餘地區則較為放任，主要扮演疏散住居之衛星鎮和農產品供應的角色。它顯然反映了當時美國將都市計畫，視都市計畫為促進和強化產業發展的思考。而在此思考下，不但全市土地被因此分派為各種特定用途，而計畫出不同措施來管控其空間；市民也被依其職業類別和由此造成的收入多寡，將住宅種類區分為高、中和工人三種來「科學地」計畫其區位。其次，城廂地區和中央政治區共構的市中心區發展計畫，以新市區開闢為主，舊市區不過從其原規模「改良」而已。同時，新市區之開闢，又以中央政治區和明故宮商業區為主，西北部住宅和路線商業區為輔；如此南京城市發展將由原來城南區，轉向東部和北部，激烈地改變了原有的城市結構。

再者，部分內容反映出的以國家為中心主體的思考，反而與功能主義導向的歐美都市計畫有所衝突。比如，在理想上雖認為商業區地點應適中，但實際計畫分區時，又以中央政治區為優先考量，而將明故宮分派為主要商業區，並認為因此可大增國家財政收入。又比如，也計畫在新設道路兩側若干範圍內，以國家介入收購土地方式，實施「市區重劃」；然而，其目的並非預防財富分配不均，而是為了讓都市景觀整齊，並使國家財政獲利⁸⁰。上述的特徵歸納似乎說明，《首都計畫》雖因在規劃方法上是模仿的，不免夾帶了某些歐美都市計畫的目的與理想；但同時國家利益為前提的考量，也讓計畫內容出現某些與功能觀點不同的轉化。

⁸⁰ 報告書中提議之「市區重劃」方法有二種。一為「在新定土地法內，另訂從新編劃地段專條，即由市政府暫時收管所擬新路經過之各地段，俟政府將新路線規定後，在將所餘地方，從新劃分地界，比例計算面積，歸還業主」。二為「政府將新闢道路兩旁地段若干尺以內，用價收買，將來路線築成而後，所收買之地段，除築路所用而外，必有餘地，此種餘地，因交通之便利，以之出售，往往可獲大利」。以上引自《首都計畫》：45，而此可能為近代中國最早提到「市區重劃」的文獻之一。其所建議之相關法律規範方式，亦可參考該書第25章《城市設計及分區授權法》草案第33-41條，或本文稍後「法令工具」部分的討論。

交通計畫可分為市內與對外兩部分

3.2.3 交通計畫

除了分區計畫外，交通計畫亦是《首都計畫》的重點之一。報告書中有關交通計畫項目廣包水陸空三方面，內容雖多達十五章，但其主要目的不外配合上述的分區計畫及其理想；茲可分為市內與對外交通兩部分說明。

市內交通以道路運輸為主與其對道路多重角色的認知

城廂內道路層級

以鼓樓分為幾種不同道路系統組織

一、市內交通

《首都計畫》中規劃的南京市內交通，以道路運輸為主；其系統可分為城廂內和城外兩大部分。而道路之功能，除交通外，也被視為具有促進衛生、容納水電等基礎設施、和提供休閒娛樂等多重作用。林逸民便說，「街道之最大作用、固在交通、然交通而外，如空氣日光之供給、如雨水之排洩、如水管電線之裝置、皆不能不有關於道路」⁸¹。

城廂內道路系統部分，為整體交通計畫之骨幹。規劃時，首先進行道路層級區分。國都處主要模仿西方城市中汽車運輸和分區後各區的交通要求，將城廂內道路分為「幹道」(28m)、「次要道路」(22-12m)、「環城大道」、「林蔭大道」、「內街」(6m)五種層級來組織系統（圖 3-15）。其中「次要道路」又分「零售商業區道路」(22m)、「新住宅區道路」(18m)和「舊住宅區道路」(12m)等三種。「內街」則為舊有道路不拓寬者，主要供人力車、步行和貨物裝卸之用。幹道間距離（即街廓寬度），也按照汽車行車要求，制訂以 400 公尺為原則⁸²。

其次，關於城廂內道路系統組織之原則，《首都計畫》中說，可以分為「完全新闢」和「舊有改良」二種⁸³；同時，也應藉著道路系統重新規畫，讓散布城內各處之名勝古蹟聯繫一起。所此城廂內道路系統規劃，以鼓樓分南北兩大系統（圖 3-6）⁸⁴：

(一) 鼓樓以南：鼓樓以南至城牆地段，因屬原市廛房屋密集區域，僅消極地按其原有之接近棋盤狀系統改良，

⁸¹ 林逸民，*都市計畫與南京*：論著 11。

⁸² 《首都計畫》：39-44。

⁸³ 《首都計畫》：37。

⁸⁴ 《首都計畫》中原附有城廂內道路系統計畫圖一份，但目前已散失不在書中，目前僅能從分區圖中窺見大致面貌。

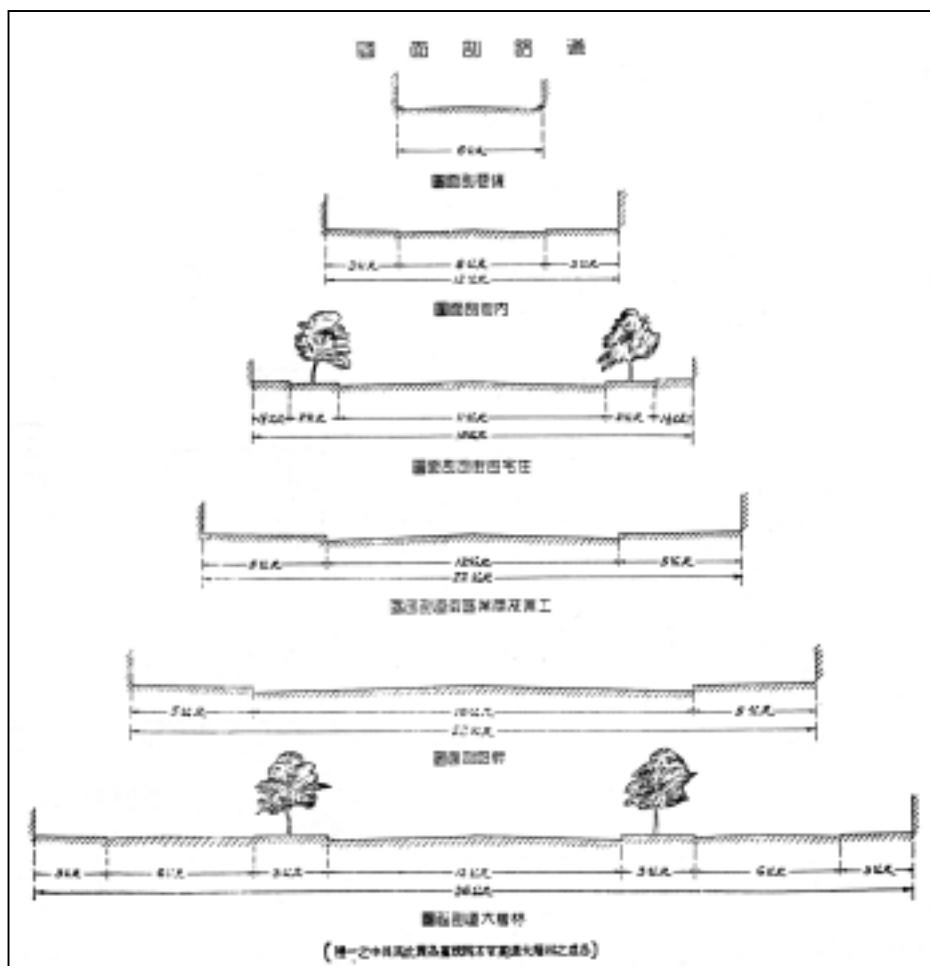


圖 3-15 道路剖面圖

資料來源：《首都計畫》。

並稱「闢之使寬、改之使直、已甚適用」⁸⁵。

(二) 鼓樓以北，則因屬完全新闢性質，雖仍以棋盤狀系統為主，但又按照其不同分區需求和實際地形，進行了四種不同道路系統之規劃⁸⁶：

1. 城廂內西北沿中山路兩側地域，由於交通上為連接下關之重地，因此平行於原斜向之中山路設置數條道路，好減輕未來可能之交通擁塞；
2. 城廂內西北中山路以北地域，因為第一和第二住宅區，主要採南北向之棋盤狀系統；
3. 城廂內西北中山路以南地域，則因山丘起伏，且劃為第一住宅區，因此其中街道，多沿山谷曲折設置而成；

⁸⁵ 林逸民，都市計畫與南京：論著 12。

⁸⁶ 《首都計畫》：44。

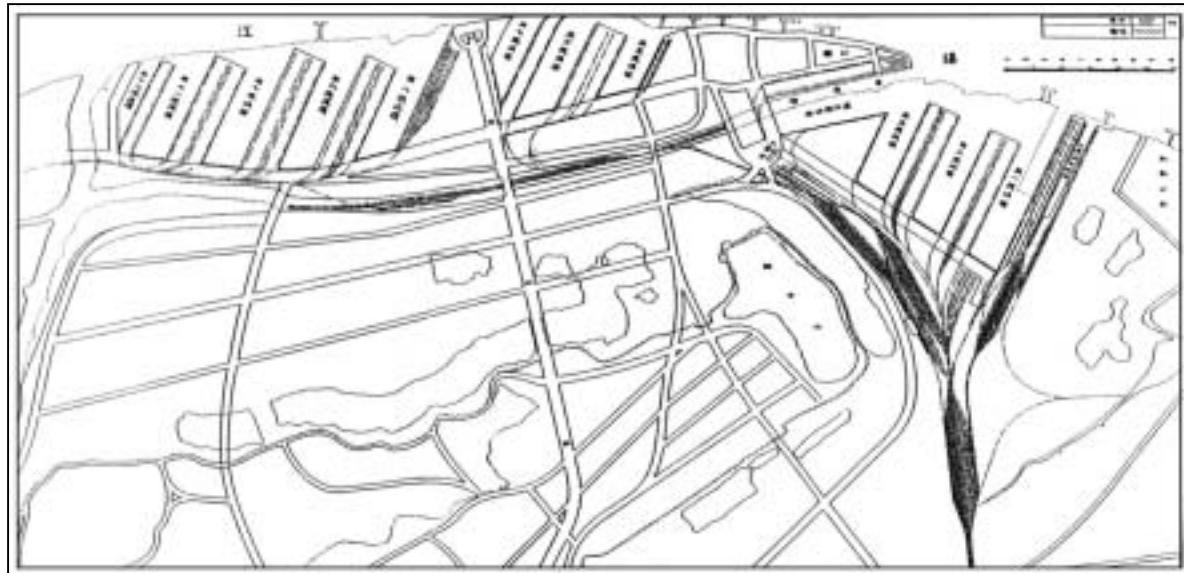


圖 3-16 下關道路系統圖；最右側之碼頭即為火車渡船碼頭
資料來源：《首都計畫》。

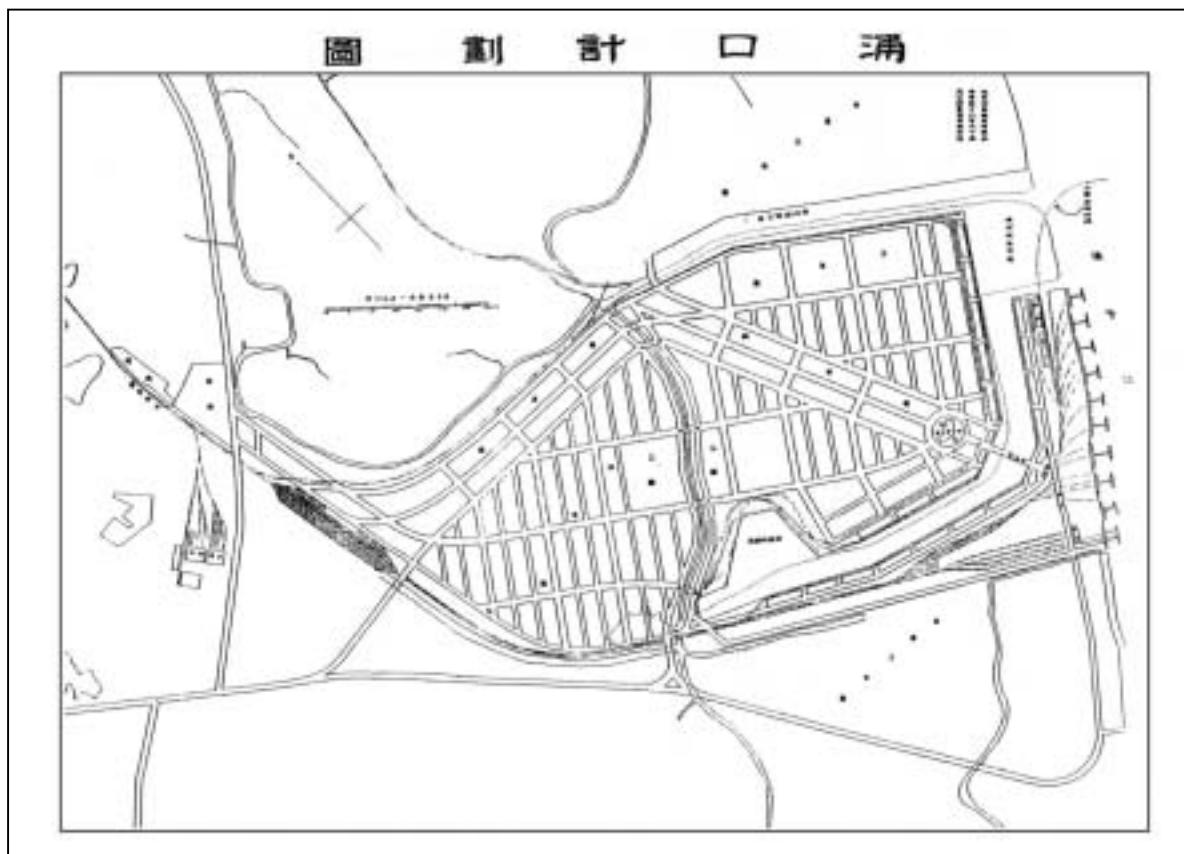


圖 3-17 浦口計劃圖
資料來源：《首都計畫》。

4. 城東明故宮地域，因為最大之集中型商業區，其道路系統雖為普遍之棋盤狀系統，但其道路間距較密、街廓狹長(100 公尺 x320 公尺)⁸⁷，形式頗似紐約曼哈頓；並有 6 條放射狀道路混合其間。

城外地區道路
系統計畫

城外地區道路系統部分，中央政治區、下關、浦口等三處，因功能各異，而有各自的道路系統(圖 3-26、圖 3-16、圖 3-17)。其餘市郊地區則以城廂為中心，規劃出一放射狀蜘蛛網型之公路系統⁸⁸。其道路寬度以 6 公尺、道路間距以 1000 到 3000 公尺為準，來連接各衛星村鎮，並利都市生活所需之農產品運輸(圖 3-5)。

其它市內交通
計畫

至於既有之水路運輸則相對地被降低其重要性。《首都計畫》認為，已被使用達上千年的秦淮河運輸應取消，讓其僅擔任雨水宣洩功能，兩側並闢為林蔭大道供市民遊賞(圖 3-18、圖 3-19)；而原護城河所有之水路運輸功能，則以加裝閘門等方式來改良⁸⁹。城廂內大眾運輸方面，則統一改採公共汽車系統；原有下關至中正街之市內鐵路應將之裁撤。而為因應規劃者認為之「落後」特別情形，《首都計畫》中還詳列專章，說明路面鋪設之工程規範，交通管理辦法和交通號誌等設備等之設置標準⁹⁰。

二、對外交通

對外交通計畫
分為鐵路、港
口、飛機場三部
分

對外交通計畫方面，主要目的為加強南京之首都地位，使其中心化為全國水陸空交通之核心⁹¹。其中包括鐵路、港口和飛機場等計畫；三者中又以鐵路計畫最為重要。為使南京成為全國鐵路中心，《首都計畫》規劃築一圓周狀鐵路環繞城廂，並東接滬寧鐵路，南接京粵鐵路；至於西北下關和浦口之間，因長江隔斷之鐵路運輸，則計畫設置火車渡船來連接津浦鐵路(圖 3-16)。鐵路總站則採客貨分離方式。客運總站設於后宰門北，兩側分置郵務局和鐵路管理局，以便刺激其南之明故宮商業區發展(圖 3-20、圖 3-21)。

⁸⁷ 《首都計畫》：41。

⁸⁸ 《首都計畫》：53-56。

⁸⁹ 《首都計畫》：57-59。

⁹⁰ 這些一般都市計畫絕無僅有的內容，具體說明了《首都計畫》中全盤接受歐美指導之意識型態。參見該書第 8 章「路面(附說明書)」、第 12 章「交道之管理」和第 19 章「市內交通之設備」。

⁹¹ 《首都計畫》：73。

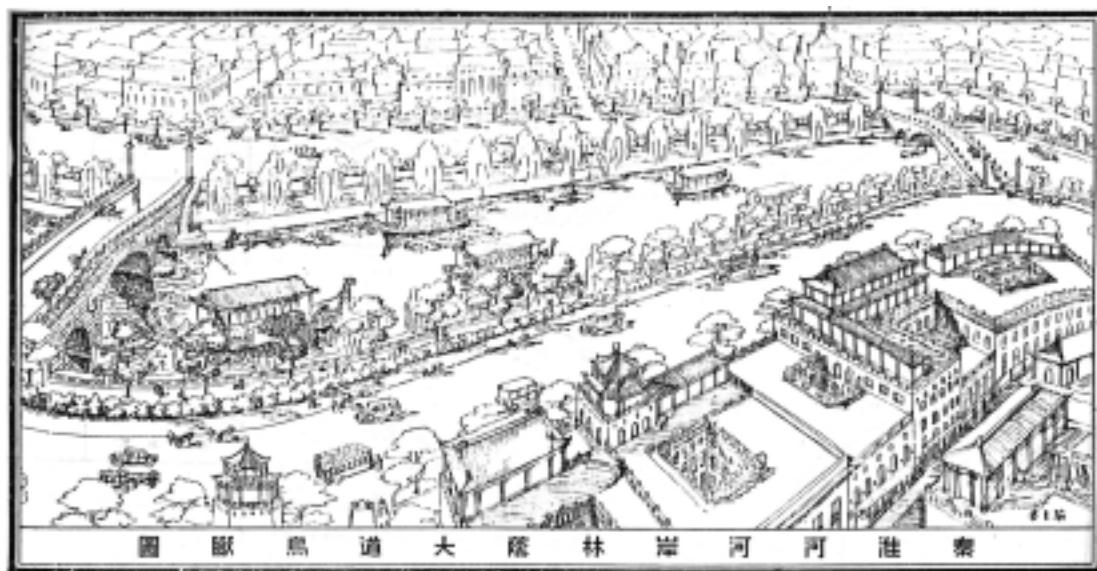
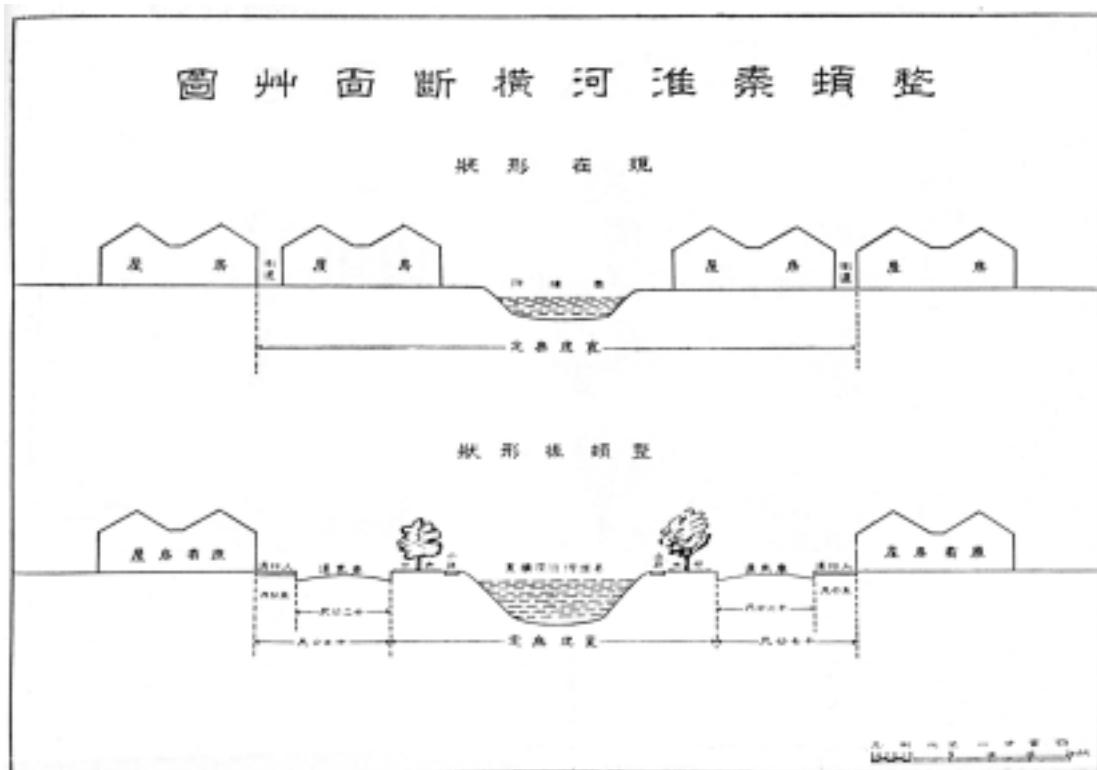


圖 3-18 整頓秦淮河橫斷面草圖

資料來源：《首都計畫》。

圖 3-19 秦淮河河岸林蔭大道鳥瞰圖

資料來源：《首都計畫》。



圖 3-20 鐵路總站車場軌道圖；客運總站位置在左下，后宰門之北。

資料來源：《首都計畫》。

圖 3-21 明故宮火車總站鳥瞰圖；居中為客運總站，其右側為鐵路管理局，左側為郵政總局。

資料來源：《首都計畫》。



圖 3-22 下關碼頭區鳥瞰圖

資料來源：《首都計畫》。

貨運總站設於下關原滬寧車站；浦口方面則建築鐵路支線，環經各工廠之間直接上貨⁹²。

港口方面，則規劃設於下關和對岸之浦口。《首都計畫》中共計畫興築長達 5 萬英尺之碼頭，目標在供應 1 億人使用之貨物進出，使南京成為世界大港之一⁹³（圖 3-22）。其中 3 萬 7000 英尺碼頭設置在下關（圖 3-16），其餘在浦口開闢（圖 3-17）；而兩處之碼頭貨倉，應設專用之鐵路路線以節約成本和時間。機場則規劃有四處，以便使首都南京成為全國空運中心；總站設於水西門外西南，並設南紅花墟機場專供中央政治區之用⁹⁴（圖 3-4）。

3.2.4 執行程序與財務計畫

六年執行計畫
內容

此外，《首都計畫》也在最後兩章中，規劃了執行程序和財務計畫。根據國都處制訂的執行程序計畫，《首都計畫》的部分內容，包括中央政治區第一期工程⁹⁵、市行政區⁹⁶、城

⁹² 《首都計畫》：73-78。

⁹³ 其它二處則在夾江東岸和浦口之臨江地段，詳見《首都計畫》：79-84。

⁹⁴ 《首都計畫》：85-90。

⁹⁵ 計畫規模為可容納 12000 人之辦公廳舍；《首都計畫》：170。



圖 3-23 訓政時期逐年完成道路圖

資料來源：《首都計畫》。

廂內部分道路與渠道系統⁹⁷、鐵路與車站、火車渡船與碼頭、自來水系統、和公共住宅等，應配合國民政府制訂之「訓政時期」時程，在六年內完成⁹⁸（表 3-5、表 3-6）。比如第一年，也就是 1930 年，國民政府應完成《城市設計及分區授權法》、《首都分區條例》、《交通管理條例》和道路系統、公園、機場、所有公共建築物等位置之公布；也應開始興建中央政治區第一期建築、自來水設備、火車客運總站、政府職工住宅和公營市民住宅、新街口公園、火車渡船與碼頭等；也應闢建完成 26.1 公里的道路，並隨之敷設渠道⁹⁹（圖 3-23）。

⁹⁶ 包括五台山文化園區和位於富厚岡之市政府廳舍。

⁹⁷ 預計完成之道路全長共 169 公里。

⁹⁸ 《首都計畫》：171-180。國民黨在 1929 年 6 月召開的三屆二中全會中決議，訓政時期訂為六年，以 1930 年為開始之年，1935 年結束，隨即進入憲政體制。但事實上，國民政府遲至 1947 年底才開始實施憲政體制。參見李時友，〈中國國民黨訓政的經過與檢討〉，原載於《東方雜誌》44.2 (1948)，現收錄在張玉法主編，《中國現代史論集第八輯：十年建國》(台北：聯經出版公司，1982)：13-28。

⁹⁹ 同前，頁 171-173。

表 3-5 《首都計畫》中規劃之執行計畫

年份	執行內容
1930	開始興建中央政治區第一期建築 公布分區及設計條例 公布交通管理條例 公布擬建之街道公園飛機場及所有公共建築物地址 開始設備自來水 開始建築客運總車站及鐵軌 在下關和浦口興建火車渡船和碼頭 興建政府職員住宅和市民住宅供因築路失屋者居住 購買新街口公園土地 闢建 26.1 公里道路並同時敷設渠道
1931	繼續建築中央政治區建築至年底完成 繼續設備自來水並部分開始供水 完成建築客運總車站及鐵軌 興建水陸飛機場 興建新街口公園 繼續興建政府職員住宅和市民住宅 闢建 32.4 公里道路並同時敷設渠道
1932	繼續設備自來水並在所有幹道裝設水管 興建輪船碼頭 1 座 興建政府職員住宅和市民住宅 建築飛機總站 闢建 27.7 公里道路並同時敷設渠道
1933	繼續設備自來水 購地建築五台山文化園區 建築新校舍 2 間 興建政府職員住宅和市民住宅 闢建 30.5 公里道路並同時敷設渠道
1934	繼續設備自來水 建築新校舍 2 間 購地建築市行政區 興建政府職員住宅和市民住宅 闢建 28.1 公里道路並同時敷設渠道
1935	繼續設備自來水 改良玄武湖及各水道 建築新校舍 2 間 完成市行政區 興建政府職員住宅 闢建 25.1 公里道路並同時敷設渠道

資料來源：整理自《首都計畫》：171-179

表 3-6 《首都計畫》執行計畫中各主要內容之實施時程一覽表

計畫項次	1930	1931	1932	1933	1934	1935
1.中央政治區第一期						
2.市行政區						
3.道路與渠道系統						
4.鐵路與車站						
5.火車渡船與碼頭						
6.飛機場						
7.輪船碼頭						
8.自來水系統						
9.改良玄武湖與各水道						
10.新街口公園						
11.校舍六所						
12.職員住宅與貧民房屋						

資料來源：整理自同前。

同時，國都處亦估計，執行這些計畫的總經費約達 5180 萬元¹⁰⁰（表 3-7）。其中，以道路開闢所需經費最多，約佔全部之 23.17%；中央政治區第一期工程次之，佔總經費約 20%。若從項目內容來分析，直接與交通建設有關的經費最多，約佔總經費之 37.7%¹⁰¹；二個行政區開闢次之，約佔 21.24%。

根據《首都計畫》中擬具的財務計畫，這些經費將分由中央政府、南京市政府、和受益市民等三方面負擔。其中由中央政府負擔部分，包括括興建中央政治區、鐵路、港口、機場、市郊公路、城外運河、學校、政府職員住宅等之費用。南京市政府則負責，市行政區、交通管理、自來水、市民住宅等之興建費用。至於街道、公園、路燈、渠道等，由受益市民直接負擔；而這個部分所需經費共超過 1930 萬，已佔總經費之約 37.26%¹⁰²。政府所需經費籌措方式，中央政府方面，將由國民政府發行公債 3000 萬，和各省負擔 2000 萬元來解決；南京市政府方面，則由市政府發行公債 300 萬來籌措¹⁰³。

表 3-7 《首都計畫》執行計畫所需經費一覽表

項次	所需經費（萬元）	所佔比例
1.中央政治區第一期	1000	19.31%
2..市行政區	100	1.93%
3.購地並闢建 169 公里之道路	1200	23.17%
4.火車客運總站及鐵軌鋪設	200	3.86%
5.火車渡船及其碼頭	300	5.79%
6.飛機場	20	0.39%
7.碼頭貨倉及各項設備	200	3.86%
8.自來水廠及水管	760	14.67%
9.渠道	700	13.51%
10.購買公園土地	30	0.58%
11.校舍 6 所	70	1.35%
12.政府職員住宅及貧民房屋	600	11.58%
總計	5180	100%

資料來源：整理自《首都計畫》：179-180

¹⁰⁰ 1930-1937 年間國民政府每年歲入歲出大約在 7-11 億之間；但軍隊和借款賠款還本利息兩項總和常佔歲出 70%，花費在政府部門上的經費常只有 1.2-1.6 億之間。因此這 5180 萬雖分 6 年分攤，對國民政府財政上而言還是顯得沈重；也導致日後首都計畫難以執行。上述資料引自費正清主編，劉敬坤、潘君拯主譯，《劍橋中國史》第十二冊（台北：南天書局，）：132-133。

¹⁰¹ 這包括表 4-7 中的第 3、4、5、6、11 項。

¹⁰² 《首都計畫》中說明，「改良街道」、「路面」鋪設、「公園及遊戲場」、「渠道」等，由「受益市民負擔，不足則由中央政府或市政府補助」；「路燈」則全由「受益店戶負擔」。因此在若無政府補助，所謂受益市民起碼得負擔包括城廂內道路開闢 1200 萬元、公園購地費用（不包括公園開闢工程費）30 萬元、和渠道工程費用 700 萬元。詳見《首都計畫》：182-183。

¹⁰³ 《首都計畫》：183。

第三節 民族主義的規劃論述

推行民族主義
為《首都計畫》
的主要規劃動
機之一

除了「科學理性」的規劃論述之外，《首都計畫》的規劃師們，也配合當日國民政府的政治需要，沿襲之前廣州城市規劃，再次建構出一套空間上之「民族論述」。關於這項企圖，孫科在《首都計畫》的序言中，便已表白地極為清楚；他說：

吾黨遵 總理遺教，定首都於南京……則經始之際，不能不先有一遠大而完善之建設計畫，以免錯誤，而資率循。此固科學藝術專家之事，而今則猶不能不藉助於外國者也。國民政府以是特聘美人茂菲古力治兩君為顧問，使主其事。兩君於城市設計宮室建築之術，蓋均有聲於國際者。其所計畫，固能本諸歐美科學之原則，而於吾國美術之優點，亦多所保存焉。¹⁰⁴

《首都計畫》包
攝的民族論述
可從三方面來
分析

孫科如此之言顯示，在規劃之前，他已預存推行一種如之前「廣州計畫」般、既「現代」又「民族」的城市規劃，所此才會蓄意再次聘請墨古二人為規劃師。而時人鄺耀坤，1929年9月在一篇專論首都計畫的文章也說，既然南京已成為新中國的首都，國都處的首要任務之一，即是藉由政府建築的規劃設計，「讓首都成為民族榮耀和對政府信賴尊敬的象徵」¹⁰⁵。當日美國城市規劃雜誌一篇專門報導亦指出，決定中央政治區地點在何處，是國都處進行南京首都計畫時，所面對「重要且不尋常的任務」¹⁰⁶。在《首都計畫》中，這種從空間上來建構國民政府所欲推動的「民族論述」，主要呈現在中央政治區的地點選擇、空間規劃和建築形式的指定等三項內容裡。

¹⁰⁴ 《首都計畫》：1。

¹⁰⁵ Edward Y. K. Kwong(鄭耀坤), “Planning a New Nanking”, *The China Critic* (《中國評論》)(Sept. 12, 1929): 729-732。

¹⁰⁶ ”China’s Ancient Southern Capital Replanned with American Aid”, *American City* 41(1929): 89-91.

3.3.1 中央政治區地點的選擇

中央政治區區位選擇主要與墨菲和孫科主觀態度有關

墨菲以紫金山南麓為基地的中央政治區規劃

《首都計畫》中曾說明，中央政治區之所以選在紫金山南麓的原因，是根據面積、位置等五項因素，並比較過紫金山南麓、明故宮和紫竹林三處替選地點後才決定的¹⁰⁷(表3-3、圖3-7)。表面上看起來，這項攸關重大的決策，似乎是理性判斷下的結果。但是，從相關資料中顯露的中央政治區規劃過程來看，當日國都處之所以如此決策，可能與墨菲和孫科主觀態度有關，而非是功能為主要考量下的結果。

學者研究指出，墨菲之涉入南京首都計畫，可能早於1926年3月中旬¹⁰⁸；而且由於在1919年時即承攬過南京金陵女大之校園規劃設計，墨菲對南京並不陌生。在此次接受國民政府委託、離美前往南京進行首都計畫之前，墨菲似已成竹在胸。當日文獻中曾如此記載著墨菲當時的心情和意圖：

墨菲這位建築師和都市規劃師，對於他的工作是極興奮的。他將替新中國的首都做的事，就如同百年前拉封少校(Major L'Enfant)對美國首都華盛頓做的一般。墨菲也是認為他的夢想將不會立即完全實現，直到他死後的百年後……雖然在地球遙遠角落的印度德里和澳洲坎培拉，某些建築師正在建造壯麗的歐洲政府建築；但墨菲的工作是在古代南京城上再造一座中國首都，他的夢想是讓這個首都擁有中國風味。他的工作之一是說服中國的新領導人，這個中國首都應該有中國風味。關於這點他幾乎已做到了。¹⁰⁹

似乎就在自比為拉封，和在被他命名為「中國建築文藝復興」的空間風格兩種想像裡，墨菲開始著手進行中央政治區的空間規劃；而文中所稱被他說服的中國新領導人，從本文之前回溯過的背景看來，極可能指的就是孫科。由此想像出發，墨菲在1929年6月之前，便曾以紫金山南麓為基

¹⁰⁷ 參見本章前節，頁154。

¹⁰⁸ Jeffrey Cody, "Henry K. Murphy, an American Architect in China, 1914-1935", p. 358.

¹⁰⁹ 墨菲在此次前往中國前，曾接受記者Chester Rowell的訪問，因此留下這份記載。參見Chester Rowell, "Current Comment", 未載日期，目前收藏在康乃狄克州墨菲家族的墨菲檔案中。上文翻譯自同前，頁281。

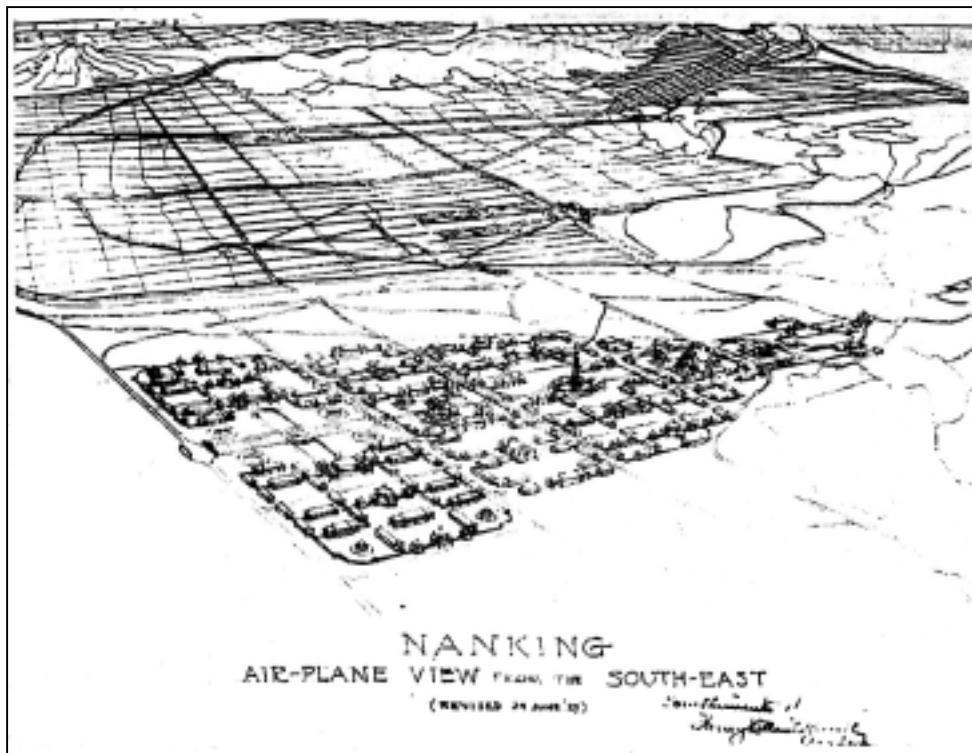


圖 3-24 中央政治區鳥瞰圖，墨菲，1929 年 6 月 29 日修訂。

資料來源：Jeffrey Cody, “American planning in republican China”, *Planning Perspective* 11(1996): 361。

地，具體地規劃出一套中央政治區配置藍圖¹¹⁰（圖 3-24）。而稍後紐約時報中，米賽維茲(Henry F. Misselwitz)一篇發自南京的專門報導，極可能就是以這份配置藍圖為依據¹¹¹。米賽維茲在報導中說，墨菲正在「紫金山之陰，古老的灰色城牆外」，規劃一處政府辦公區；未來在那裡，「沿著寬廣的大道，現代、具有白和藍色的政府建築將會矗立」。他也指出，就如拉封規劃華聖頓中央政治區時，以位居小山岡的國會建築為中心，依次向下展開的空間一般，墨菲所作的中央政治區規劃，選擇以明孝陵、中山陵之間的高崗為最高點和中心，向南輻射出一塊約略呈三角形的中央政治區，其南北長度約達 1.5 英里(2.4 公里)，最南端面寬 1 英里(1.6 公里)。而比對《首都計畫》中所劃出的中央政治區位置、形狀和範圍尺寸，都與墨菲提出的規劃圖和紐約時報該篇報導中的說明相仿。

米賽維茲接著說，在這塊尺度驚人、向南傾斜的山坡地上，墨菲計畫將所有建築物沿著中央軸線，依著當時在政

¹¹⁰ 圖上文字記載該圖修訂於 1929 年 6 月 29 日。

¹¹¹ Henry F. Misselwitz, “China Lays Out a Great Capitol”, *The New York Times* (Sept. 15, 1929).

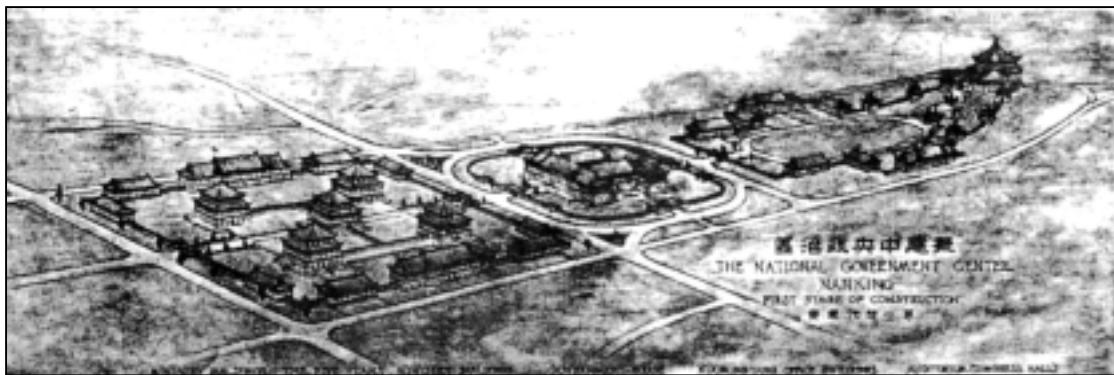


圖 3-25 擬建中央政治區，墨菲，1929 年；顯示第一期建築之範圍與規模。

資料來源：同前，頁 360。



圖 3-26 中央政治區第一期五院及各部會計畫圖，墨菲，1929 年；右端為國民政府建築。

資料來源：“China Lays Out a Great Capitol”, *The New York Times* (Sept. 15, 1929).

府體制中的地位高低，由高而低、由北而南地配置，以供大約 10 萬名中央政府員工辦公之用。當時也計畫，區中之建築物將分三期依次興建。在第一期興建計畫中，包括三群中央政治區最重要、也是最偏北的建築物：位置最北且最高的一群為國民黨中央黨部專用建築、稍往南為國民政府建築物、再往南為五院和各部會建築群（圖 3-25）；預計將花費 700 萬墨西哥銀元。其中的中央黨部建築群共包括 6 棟建築物，其中心——也是建在整個中央政治區最高點的建築，為國民黨中央執行委員會的建築，內有一可容 3000 人之大會堂。國民政府建築則為緊密的單棟建築物，高度為三層。此建築被報導者比擬為「白宮」，因為它將是國民政府主席的住所和辦公處所；但此建築物將比白宮更大、更複雜，不但所有的房間將有兩層樓高，還將包括擁有一個 1500 人的會議廳，和可供約 2000 人一起用餐的宴會廳。至於更南的五

院和各部會建築群，配置上以十棟供部會使用之建築物和其間的廊道，圍繞成合院；合院中心再為呈正方形配置的五院建築（圖 3-26）。

米賽維茲引述墨菲的話說，第一期建築計畫可能在該年底開工。當第一期建築計畫興建完成，隨後陸續興建的部會或其他中央機關建築，將有秩序地沿著中央軸線逐步向南推進，雖然整個中央政治區要完全建築完成，將在若干年後。而這些隨後興建的空間，根據墨菲的規劃圖，應該還包括一座位於第一期興建的五院和各部會建築群之南，中軸線中央的中國式寶塔建築，作為中央政治區的另一個中心；並沿著此中軸線，還配置著一些大型廣場。上述的這些建築物，墨菲說，「基本上都是中國式的，我堅持不但這些政府建築必須是中國式的(Chinese)，整個南京都必須被規劃成中國式的才行」；但是墨菲又補充，「這些政府建築將有中央暖氣系統，而且是全然現代的」¹¹²。

上述過程顯示
中央政治區選
在紫金山南麓
主因之一為墨
菲主觀上空間
想像的結果

孫科支持墨菲
如此提案的原
因分析

上面對於中央政治區區位選擇的過程分析，似乎可以說明下列幾點。首先，國都處在決定紫金山南麓為中央政治區地點時，不純然只是選擇區位而已，同時還已發生了一種由墨菲所提出的特定空間想像。而墨菲之所以提議此藍圖，主要與他將中央政治區，擬仿為美京華盛頓聯邦政府行政區的想像有關。因此，《首都計畫》中說明五項理由，似乎正如時人所批評的，是在先決定以紫金山南麓為中央政治區地點後，才勉強倒砌出的表面理由¹¹³。

其次，墨菲提出的中央政治區規劃，之所以被孫科等國都處其他決策人員所接受，可能還與此配置計畫，足以反映並加強國民政府的威權統治有關。就如前述，國民政府北伐完成後宣布進入「訓政時期」，其要點即為「以黨治國」，由國民黨代表全國人民，行使國家各種權力並組織各級政府；國民黨的最高權力機關——中央執行委員會，便成為國家之最高代表¹¹⁴。墨菲可能因為熟悉國民黨如此特殊的政治邏

¹¹² 同前。

¹¹³ 對此當時某些人也曾指出。比如陳和甫等人便認為，面積位置軍事易於防守三條件，明故宮亦同；而鄰近職員住宅、火車總站、主要商業區等便利條件，根本為計畫與配合之項目，不應是理由；至於因地勢起伏易於佈置，是「僅顧風景而不計工事之艱巨」；而置於城外能顯除舊佈新之意，「未免變本加厲」，因為首都由北京遷至南京已足彰顯。上述批評雖因雙方原本之敵對立場而有政治意涵，但詳審倒也中肯。以上詳見 審查首都道路系統計劃之意見書，《首都建設》2 (1929)：計劃 29；而陳和甫等人這些批評中的政治意涵，本文將在下章中討論。

¹¹⁴ 北伐完成後訓政時期的中央政制，以 1928 年 10 月 3 日國民黨第 172 次中常會通過之《訓政

輯，所此才在模仿美國華盛頓聯邦政府行政區的規劃過程中，將其國會的最高首要位置，置換給國民黨中央執行委員會建築，使之成為中央政府建築群的中心；而對外代表國家的國民政府建築，配置在稍南且位置較低之地點，好呈現了它對國民黨中央的遵從關係。這些都具體呈現了當時國民政府高層，追求黨國絕對統治的政治倫理和秩序。可能因此，孫科在闡釋紫金山南麓的優點時，才會以位於最北最高的國民黨中央黨部的角度說：「關於建築方面，不獨易臻新巧，且高下參差，至饒變化。而北部地面，居高臨下，俯瞰可盡全城，氣象尊嚴，又無逾此。且主要機關，建在中央，其他環列兩旁，有如翼輔，拱辰之勢，若出自然」¹¹⁵。

最後，墨菲的將國民黨中央黨部建築置為中央政治區中心端景，又位於中山陵之下，且又採用同一建築風格，不啻可將孫文主義中孫中山崇拜的意識型態，具現在空間之中；且較之前廣州城市規劃還又更宏偉、更精確。而如此配置，不但符合當時國民政府以孫文主義為政治號召的情勢¹¹⁶，且從孫科角度來看，似乎較之他人更饒富意義。因為作為孫中山的獨子，孫科不但可能因為個人情感緣故，願意認同這種空間關係的塑造；並且，從實際政治利益來看，透過如此空間塑造，來具體呈現對孫中山地位之尊崇，似乎亦有凸顯孫科居國民黨革命正統地位之作用。在一份呈給國民政府，請其同意以紫金山南麓為中央政治區地點的公文中，孫科便說，主要理由之一為「地在 總理陵墓之南，瞻仰至易，觀感所及，則繼述之意，自與俱深」¹¹⁷。

綱領》和《國民政府組織法》為根本大法。《訓政綱領》中規定，訓政時期由國民黨全國代表大會代表國民大會，領導國民行始政權，全代會閉會時，其職權由中央執行委員會執行；治權之行政、立法、司法、考試、監察等五項，付託於國民政府總攬而執行之；中央委員會政治會議（中央政治會議）指導監督國民政府重大國務之施行，與《國民政府組織法》之修正與解釋。因此黨的中央政治會議成為國民政府的上級機關，是訓政時期治權的真正中心。有關《訓政綱領》和《國民政府組織法》下的中央政制佈設，參見王正華，南京時期國民政府的中央政制（一九二七-一九三七），國立政治大學博士論文(1997)：209-302。

¹¹⁵ 這是孫科在呈給國民政府的一份公文中的文字，稍後也出現在《首都計畫》中。詳見 選擇紫金山南麓為中央政治區域（民國 18 年 7 月 13 日到），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-01，頁 6。

¹¹⁶ 北伐完成後，為鞏固國民政府威權統治，孫文主義持續成為國民政府「民族論述」的主要內容，並從此延續了數十年之久。有關孫文主義如何在北伐完成後，成為國民政府「民族論述」主要內容的歷史過程，參見蔡淵契，抗戰前國民黨之中國本位的文化建設運動（國立台灣師範大學歷史研究所博士論文，1997）；亦可參見陸寶千，中國國民黨對總理遺教解釋之確定，中央研究院近代研究史所編，《抗戰前十年國家建設史研討會論文集》（台北：中央研究院近代研究所，1984）：5-26。

¹¹⁷ 選擇紫金山南麓為中央政治區域（民國 18 年 7 月 13 日到），《中央政治區域及劃定路線》，

3.3.2 中央政治區的規劃

不過，在決定中央政治區地點後，國都處並未接受上述墨菲所做之配置計畫，而是另外進行了一次國際性競圖，宣稱此舉是為求「盡美至善」¹¹⁸。但實際上，舉行競圖之目的，可能是為了建構一種特定的規劃與建築專業論述，好鞏固國民政府的統治；同時，亦可增加掌握此論述的專業者的權威與利益。墨菲在評審報告中即說：

此次徵求可以增長中國建築師之學識、在七八年前、以余所知、中國只有呂建築師[呂彥直]能運用中國式之建築、……欲達此目的、必須經手完成大計畫之中式新建築後、始可確有此把握、再於各項細圖、隨時切磋改進、不特中國建築師之學識增長、國家亦隱受其益焉。¹¹⁹

為此國都處在 1929 年 7 月公布《首都中央政治區懸獎徵求圖案條例》。內中說明以紫金山南麓為基地，向全國徵求「首都中央政治區全部建築物之布置及形式圖案」¹²⁰。《徵求圖案條例》中規定，此中央政治區內將包含中央黨部、國民政府、各院、各部會、各委員會等機關，將來總共容納人數為 10 萬人；第一期容納人數為 15000 人，建築經費為 600 萬元。設計者除須仔細考量各機關建築之關係，而使功能上「收利便迅速之效果」外¹²¹；《徵求圖案條例》第 4 條也規定，「在中央政治區內各建築物，最好能採取中國建築上之美術而加以改良，增進其規模，須求壯麗，同時復須顧及光線空氣交通經濟各方面」。

然而，此次競圖結果似乎不令人滿意。在 8 月 31 日收件截止後，總共才收到九份設計，比起三個月後上海市政府舉行的「市中心區域計畫」競圖，顯然遜色許多¹²²。經過聘

國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-01，頁 7。

¹¹⁸ 懸獎徵求中央政治區圖案之經過，《首都建設》2 (1929)：計劃 1。

¹¹⁹ 同前，頁 9。

¹²⁰ 《首都中央政治區懸獎徵求圖案條例》第 1 條；該條例全文詳見同前，計劃頁 23-25。

¹²¹ 《首都中央政治區懸獎徵求圖案條例》第 2 條。

¹²² 上海的「市中心區域計畫」為上海市政府推動的上海都市計畫 - 「大上海計畫」的一部份。該次競圖於 1929 年 10 月 1 日公布、次年 2 月 15 日收件，共收到 46 件設計，參加競圖人士除中國籍建築師外，也包括有歐美及日本建築師。最後得頭獎者為美國賓州大學建築系畢業之趙深和

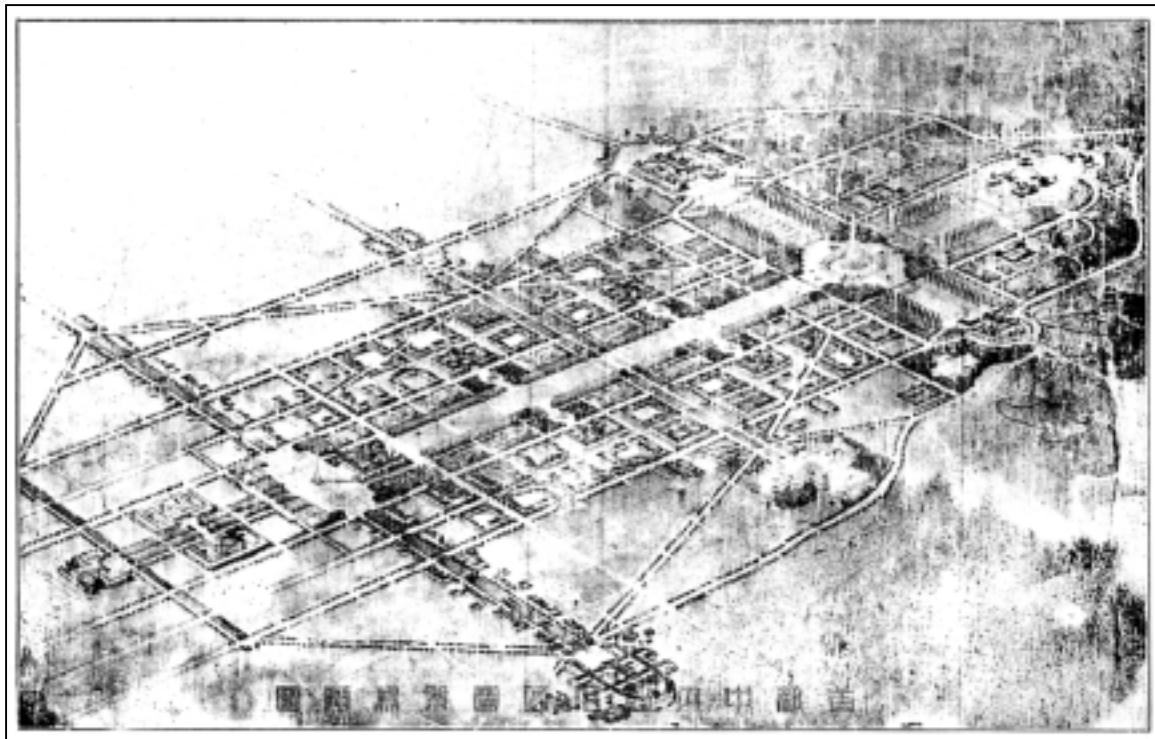


圖 3-27 首都中央政治區圖案鳥瞰圖，黃玉瑜和朱神康，1929 年 8 月。

資料來源：同前。

黃玉瑜朱神康
之中央政治區
規劃成為《首都
計畫》內容

請墨菲、慕羅、舒巴德、陳和甫、林逸民、茅以昇、陳懋解六人為評審後，勉強選出四件計畫案授獎，但第一獎、第二獎均從缺。得到第三獎的有兩件，為黃玉瑜和朱神康合作之編號第一號(圖 3-27、圖 3-28)和第六號計畫案(附錄圖 1)；佳作兩件，得獎者之一為朱葆初之第七號計畫案(附錄圖 2)，另一為董大酉和費烈伯之第九號計畫案(附錄圖 3)。最後在《首都計畫》中出現的各式中央政治區細部規劃圖，即是出自此次競圖黃玉瑜和朱神康合作之編號第一號計畫，而非一般以為的出自墨菲之手¹²³。

在「圖案說明書」中，黃玉瑜和朱神康曾說明了他們的設計構想¹²⁴。除《徵求圖案條例》要求，所有建築之風格將採「中國古式」外，他們也認為整體配置方式必須具有畫一系統，並且「務求宏偉壯麗」，才能顯示「中國民國自由

其夫人孫熙明。關於該次競圖和「大上海計畫」，可參見村松伸，《上海：都市 建築, 1842-1949》（東京：株式會社 PARCO 出版局，1991）：209-260；亦可參見王俊雄 民族主義的烏托邦，《建築 Dialogue》23(1999)：62-65。

¹²³ 《首都計畫》中其他透視圖似乎也多出自黃玉瑜之手。詳見 Min-ch'ien T. Z. Tyau, "Planning the New Chinese National Capital", 該文所附各透視圖下方均標明畫者為 Huang Yü-yü 或 Y. Y. Wang.

¹²⁴ 此「圖案說明書」全文，收錄在《首都建設》2(1929)：計劃 1-4。

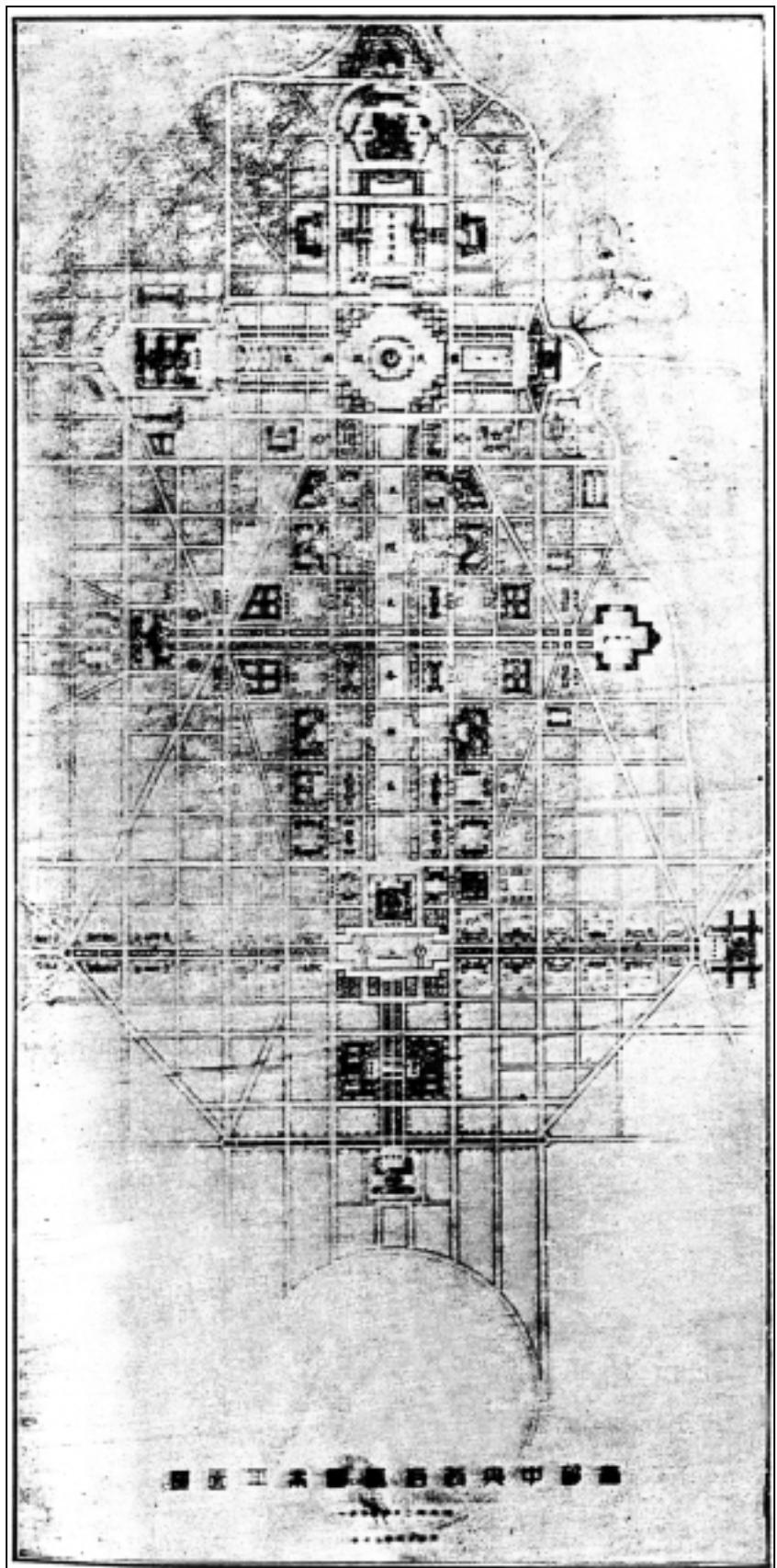


圖 3-28 首都中央政治區圖案平面圖，黃玉瑜和朱神康，1929 年 8 月。

資料來源：《首都建設》2 (1929 年 11 月)。

平等之精神、及安如磐石之氣象」¹²⁵。至於原屬帝王封建時代的「中國古式」風格何能表現反封建之民國精神，他們解釋說：

在昔專制時代 宮殿所在 輒禁遊觀 今則國為民國 政府為人民之代表機關 參觀之人 將來必眾 非有宏壯之建築 不足以引起本國人之愛國心 外國人之好印象、本圖案全部設計、皆本此義而成。¹²⁶

如此之言似乎顯示，他們設計的重點仍著重在以冠上「中國古式」建築風格之空間安排，造成懾人之紀念性空間，讓參觀之人感覺國家之偉大，而心生愛慕之心，與帝制時代手段並無二致，差別之處僅在於是否可以進入參觀。以此構想出發，他們按照紫金山南麓的地形特質和當時政府階層體制，將中央黨部區、國民政府區、五院及各部區、各省駐京機關依由高到低、由北而南依序配置。與墨菲方案不同的是，從配置在小紅山頂的中央黨部到行政院之間的正南山谷，如同華盛頓政治區一般，將設置一條寬闊的林蔭大道，作為計畫主幹道¹²⁷，除了可通達各主要機關外，也更增中央黨部建築的崇高紀念性。

在中央黨部區規劃方面，他們二人說明，因為「當今以黨治國，中央黨部實為最高機關」，故應設於位置最高之小紅山頂上，作為全區之視覺端點。中央黨部區將由四棟建築沿中軸線呈倒 U 字形組成，居中為中央黨部建築，內有可容納 3000 人之大會堂；且由於築在小紅山頂上，其前必須加築石階登上，更增神聖不可侵犯之意。中央黨部前有孫中山銅像面南而立，其高度連石座為 40 英呎左右；銅像前下台階後還有革命成功紀念壁，其前為紀念廣場，兩側為黨部附屬機關。中央黨部後則闢有供車輛進出之車道，隔路北再建一棟革命先烈紀念堂。

在規劃中央黨部區之南的國民政府區時，他們將主要建築物——國民政府和主席寓所，各分置西東兩小丘上，其間距離約 2700 呎(約 820 公尺)，中間以一東西向大道連接。林蔭大道與東西向大道交叉之處，為中心廣場，以供國民大會開會時之用。其中心設有一可噴高達 200 呎之噴泉、周圍

¹²⁵ 同前，計劃頁 1-2。

¹²⁶ 同前，計劃頁 2。

¹²⁷ 同前。

輔以小噴泉，以應國慶大典舉行時之用。

中心廣場之南為「五院及各部區」。其中除行政院配置於本區最南正中處外，中心廣場和行政院之間，則由北至南配置博物院與政府圖書館、內政部與外交部、立法院與監察院、財政部與鐵道部、交通部與工商部、司法院與考試院、和教育、司法行政、農礦、衛生諸部。同時，這一段林蔭大道中間部份，即財政部與鐵道部、交通部與工商部之間，另設一東西向大道，西邊高地配置最高法院、東邊高地則為參謀本部。最後，行政院以南之東西向大道為行省大道，兩側配置各省駐京機關，大道東側底端為軍官學校。行政院之南兩大道交叉處設廣場，廣場上立有北伐成功紀念碑，行省大道亦可供國慶大遊行和閱兵之用。行政院以南之中央軸線則為航空林蔭大道，可直達正南端之航空署與飛機場，大道兩側則配置軍政、海軍二部。

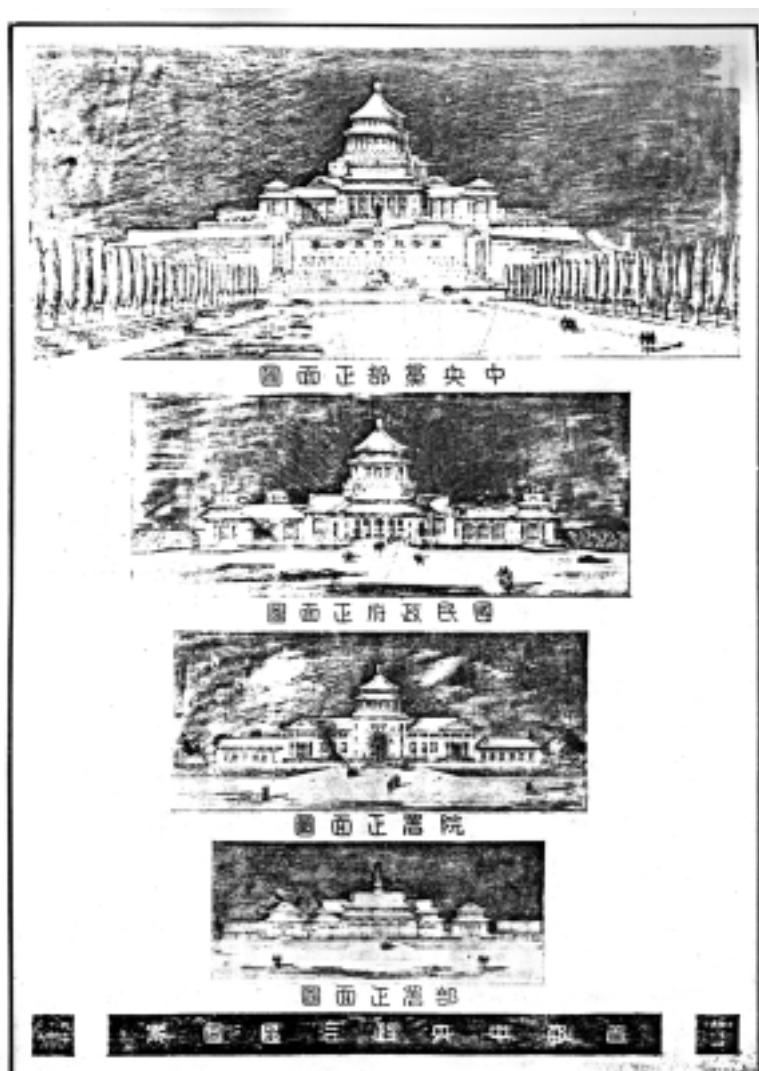


圖 3-29 中央政治區各級政府機關立面圖

資料來源：《首都計畫》。

除了有這些以南北東西二向、尺度驚人的軸線關係，打造出中央政治區空間的崇偉紀念性，和作為種種國家儀式上演場所外，黃玉瑜和朱神康也提議，雖然各機關建築統一採用「中國古式」建築風格，但應從其階級之高低，按照中央黨部、國民政府、各院、各部會四級，分別享有由大到小不同的建築尺度與造型組合方式。黃朱二人提出的這項建築造型層級規範，不但被收錄在《首都計畫》之中（圖 3-29）；而且如此一來，建築造型似乎回歸中國皇權統治下的建築規制，成為一種表述政治倫理尊卑秩序，從視覺上來維繫權力關係的工具。

3.3.3 建築風格的「傳統化」

對於「中國固有之形式」的提倡及其理由

《首都計畫》之試圖建構空間上的「民族論述」，還可從其專門闡出一章，來規範首都中的建築風格看出。該書第六章 建築形式之選擇 中說明，基於「發揚光大本國固有之文化」、「顏色之配用最為悅目」、「光線空氣最為充足」和「具有伸縮之作用利於分期建造」等四項理由¹²⁸，廣泛包括中央政治區、市行政區之公署，新商業區之商店，新住宅區之住宅，和其它如圖書館博物館演講堂等公共場所，都「要以採用中國固有之形式為最宜」¹²⁹。在闡釋第一項「發揚光大本國固有之文化」的理由時，《首都計畫》說：

一國必有一國之文化。中國為世界最古國家之一，數千年來，皆以文化國家見稱於世界。文化之為物，大多隱具于思想藝術之中，原無跡象可見。惟為思想藝術所寄之具體物，亦未始無從表出之；而最足以表示之者，又無如建築物之顯著。故凡具有悠久歷史之國家，其中固有之建築方術，固當保存勿替，更當發揚光大。……國都為全國文化薈萃之區，不能不藉此表現。一方以觀外人之耳目，一方以策國民之奮興也。

130

¹²⁸ 《首都計畫》：33-34。

¹²⁹ 《首都計畫》：33。

¹³⁰ 同前。

以宮殿形式來標準化所謂的傳統建築風格中隱含的矛盾

然而，以中國地域廣大、各地建築傳統不一的情況來說，何者才算是國都處所謂的「中國固有之形式」呢？對此，《首都計畫》中未加說明地直接規範，「中國固有之形式」主要指的是「古代宮殿」形式；但是，又矛盾地補充說，應依土地使用分區上的不同而有所差別。對於中央政治區和市行政區中的政府建築，報告書中稱，「凡古代宮殿之優點，務當一一施用，此項建築，其主要之目的，以崇闊壯麗為重」¹³¹。為達成此「崇闊壯麗」之目的，《首都計畫》中甚至具體指出，可採用歐美之形塑紀念性空間手法，將政府建築配置於一般避諱之 T 字型空間端點，好「可以遠望而見，其一種尊嚴崇大之氣象」¹³²。又認為這類重要建築物的設計，也不必完全遵循舊制之比例關係，而應「不妨較高，抑非高亦無以成其偉大」¹³³。

對於商業區中之建築，則「因需用上之必要，不妨使用外國形式，為其外部仍須具有中國之點綴」；而如此折衷，只是想要達成「使置身中國城市者，不致與置身外國城市無殊」之目的而已¹³⁴（圖 3-30）。至於新建的住宅建築方面，只要中間闢有中國式庭院即可；建築風格上，則「無須擇取宮殿之形狀，祇於現有優良住宅式樣，再加改良可耳」¹³⁵。

此外，《首都計畫》中也以「外中內西」的方式，提示其所謂「中國宮殿建築風格」在實際設計時之運用原則；顯然其所關注的不過建築外觀而已。它說：

所謂採用中國款式，並非盡將舊法，一概移用。應採用其中最優之點，而一一加以改良；外國建築物之優點，亦應多所參入。大抵以中國式為主，而以外國式副之；中國式多用於外部，外國式多用於內部，斯為至當。¹³⁶

所謂「中國固有之形式」的論述分析

從上面這些言詞中，似乎可以分析出下列幾點。首先，國都處規範首都中新建築物，必須採用「中國固有之形式」，主要是因為想藉由強調中外建築習慣上的差異，人為地干預

¹³¹ 《首都計畫》：35。

¹³² 《首都計畫》：34。

¹³³ 同前。

¹³⁴ 《首都計畫》：35。

¹³⁵ 同前。

¹³⁶ 同前。

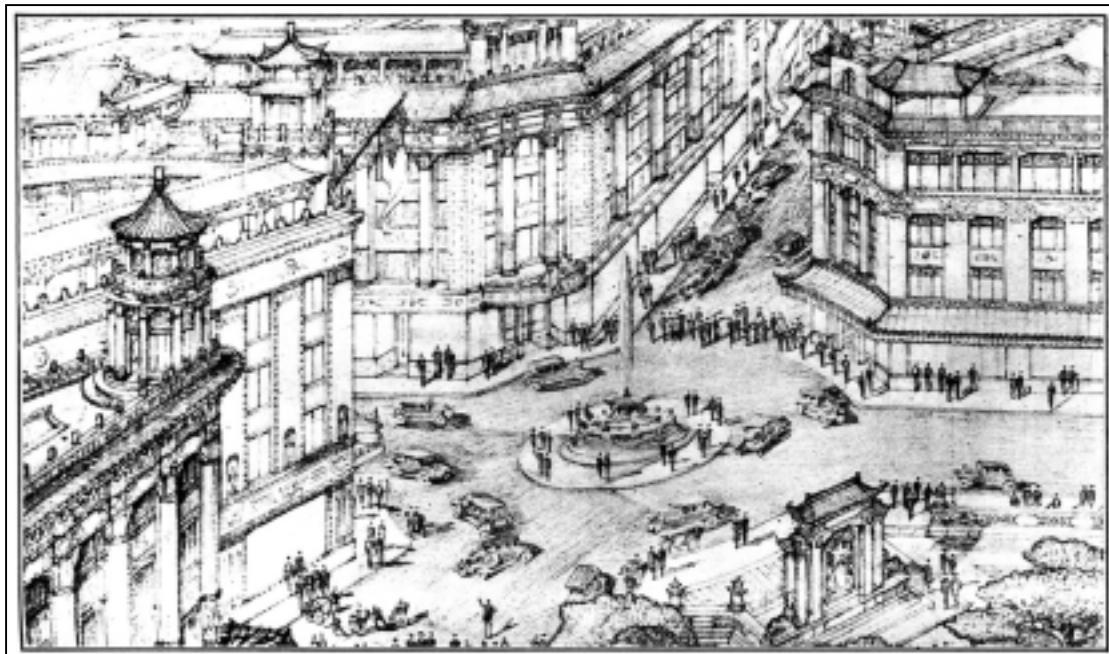


圖 3-30 新街口商業區計畫圖

資料來源：《首都計畫》。

民族邊界的劃分，好在清楚地分殊「異己」的同時，在情感上造成「己我」內部的凝聚，來強化中國一般民眾對國家的認同，才會提出中國具有「一種」他們所謂的「固有之形式」的論調。而在當日「以黨治國」的情形下，認同國家無異將直接鞏固了國民政府的威權統治。其次，所謂「中國固有之形式」並不真的是一種天生的傳統。有關其知識，是在上述特定目的下，被人為地建構出來的；否則，《首都計畫》也無須將其指定為「古代宮殿」之形式，並規範特定的運用方法。最後，透過這種知識生產和再生產出來的空間形式，不但可將國民政府的民族論述，具體地視覺化出來；並且由於這種知識本身帶著為當日特定利益而拼湊出來的性質，有關其空間形式的生產方式和其附加意義，也將可由掌權者根據其自身需要去重組和解釋。

第四節 都市計畫的制度化

《首都計畫》中專闢兩章提議進行都市計畫制度化

《授權法》草案內容分析

在前述兩種規劃論述的支持下，《首都計畫》中也專闢兩章—「城市設計及分區授權法草案」和「首都分區條例草案」，向國民政府提議開始建制都市計畫相關體制。從性質上來看，文中所謂的《城市設計及分區授權法》（以下簡稱《授權法》），即為今日通稱《都市計畫法》；而此法施行的範圍，除了《首都計畫》的對象南京之外，也廣包「全國」各市。《首都分區條例》草案（簡稱《分區條例》）則為《授權法》下的子法，專門規範南京一地的土地分區使用。

在內容方面，《授權法》共分 42 條¹³⁷；其中除第一條為說明制訂此法之目的為「增進市民之幸福」外¹³⁸，其它可分為「市設計委員會」之建制、「市民自擬地段計畫」之審議、建管法規之建立、和政府「重定地段權」、「收用餘額土地權」、「分區收用權」之建制等六部分，分別說明如下：

一、市「設計委員會」之建制與都市計畫程序之規定

第 2-11 條規定，「全國」各市均須常設一名為「設計委員會」，作為都市計畫制訂和管理之主體機關。設計委員會由五人組成；委員為有給職，由市長委任，但須經市立法機關同意；委員中互推一人為主席。又規定委員會下得設總工程師一人總理一切計畫，並有其它工程師和秘書輔助其工作。市設計委員會之主要職權為：

- (一) 制訂全市計劃；
- (二) 訂立分區章程及分區地圖，並對建築物高度、建蔽率、空地留設、外觀等制訂建築管理條例，由工務局執行；
- (三) 計畫內容應包括道路、運輸、公園、自來水、渠道等項之改良。

至於都市計畫制訂之程序，則為設計委員會在制訂都市計畫圖和分區條例之前，須先將各項計畫綱領呈報市立法機關，而立法機關在此時則不必處理。當都市計畫圖和分區條例完成後，設計委員會須送請立法機關同意後才能公布；

¹³⁷ 《首都計畫》：146-152。

¹³⁸ 《首都計畫》：146。

市立法機關若不同意，不得自行修改，必須送請設計委員會覆議。而都市計畫或相關章程條例修改時，設計委員會亦須臚列理由，經市立法機關成員四分之三以上同意後公布。

二、市民或其它個人團體自擬細部計畫之審議

《授權法》草案第 12-17 條中規定，在主要計畫公布後，設計委員會對於「新定街道之新闢地段，得分別准許或酌量修改」後，發給「准許證書」，並載入都市計畫圖中；而送請核准之自擬細部計畫之內容，須包括與鄰近街道之關係和該地段之利用計畫。自擬細部計畫送入設計委員會後，若設計委員會未予處理超過 30 日以上，視同照准，可載入都市計畫圖之中，並要求市政府發給准許證書。

三、相關建築管理法規之制訂與執行

第 18-27 條中規定，設計委員會須制訂「發照條例」，作為工務局發給建築執照之標準；在都市計畫公布後，工務局也應依都市計畫圖和分區法，審查建築執照之申請；若有建築基地位於計畫道路或計畫公共管線未達之處，其建築申請則應駁回或送設計委員會審查。而設計委員會亦須派二人會同工務局，審查所有建築申請之圖樣；尤其審查關於「外觀之形式，及所在街道各建築物之性質」是否合適。同時，設計委員會也為建築執照申請被工務局駁回時之上訴機關。

四、「重定地段權」之建制

第 28-32 條中規定，所謂「重定地段」，為都市計畫圖中「次要道路之土地，為三數以上之幹道所包圍者，市立法機關得重新規劃之」。程序為市立法機關主動要求設計委員會，實地調查並擬定相關計畫，經市立法機關採用後，交工務局等單位執行。而其手段類似今日之「市地重劃」，由設計委員會根據該地段業主原持有之土地比例，重新分配在新劃之土地上，而且所指定之位置，「須與該業主原有之土地相近」；同時，在重劃時得指定該地段 1/10 以下之面積為公園。而執行此計畫的費用支出，在拆屋和業主土地賠償方面，由市府負責；新路建築費用方面，則由鄰近道路之土地業主均攤。

五、「收用逾額土地權」之建制

第 33-36 條中規定，所謂「收用逾額土地之權」，為市政府執行都市計畫時，可經市立法機關同意後，徵收下列幾種土地之權力：

- (一) 需地開闢都市計畫中規定之小公園和公共廣場；
- (二) 因開闢道路兩側出現之「畸零地」¹³⁹；
- (三) 因重定、新闢或拓寬馬路平行或相交次要道路之土地。

逾額收用土地之程序為市政府提出要求，經市立法機關同意並下令設計委員會，調查並制訂徵收土地計畫。該計畫經市立法機關同意後，由工務局執行發展計畫；土地局則估算徵收之土地價值，由財政局撥付。在道路竣工後，市府亦可將一部或全部逾額收用之土地，轉賣給出最高價者。

六、「分區收用權」之建制

《授權法》草案第 37-41 條中規定，所謂「分區收用」，適用在「為三數以上之幹道所包圍之地段」，且有下列三種情形者：

- (一) 為建築公園和公共空地之用；
- (二) 以便規劃一普通整齊之次要道路系統；
- (三) 以免貧民窟聚居過密，積聚污水穢物，有礙全市衛生者。

徵收程序為市府提出要求，經市立法機關同意並下令設計委員會，制訂徵收土地及該區發展計畫。該計畫經市立法機關同意後，由工務局執行發展計畫；土地局則估算徵收房屋及土地之價值，由財政局撥付。而市政府完成計畫後，亦可將一部或全部徵收之土地，轉賣給出最高價者。

《分區條例》草案的內容分析

至於《分區條例》草案方面，內容分為 19 條¹⁴⁰。第 16 條甲款內容曾說明，制訂之主旨為「增進公共衛生安寧及利益」¹⁴¹。而其內容規範之制訂，《首都計畫》中亦曾說明，

¹³⁹ 當時並無「畸零地」這項名詞，其原文為「更改貼近[道路]地段之情形、面積、及數目，俾於闢寬或建築街道後，不致有剩餘之小地段，及地段之不合形式者」。詳見《授權法》草案第 33 條，《首都計畫》：150。

¹⁴⁰ 《首都分區條例》草案全文，詳見同前，頁 154-170。

¹⁴¹ 同前，頁 169。

除了根據「分區原理」之外，也是參考「美國經驗」後之結果；它說：

美國之城市，其店戶及大規模之公寓，多與住宅相雜，土地之使用，每不得最大之效率。現方汲汲採用分區條例，從事取締，顧事倍功半，補救艱維。南京尚在設計時期，種種事項多可自由支配，此時倘能訂立條例，嚴厲執行，整齊利便之效，當可逆睹也。¹⁴²

條文中第 1-9 條，主要為公園住宅商業工業等 8 種分區之容許使用和建築限制規範，已詳列於表 4-2，並在之前探討土地分區使用計畫時，分析過其中隱含的價值觀，因此不再贅述¹⁴³。第 10-13 條則為有關「附用」「不符規定之使用」「天井」和「例外與特別規定」(表 3-8) 第 14-16 條為「分區圖之指定」、「設計委員會之分區權」和「解釋」。第 17 條「執行」則明定，本條例之執行主體為工務局；而工務局不但可於必要時制訂各種規則來便利執行外，亦可要求公安局等相關機關協助。又規定，「凡欲起造或改建屋宇及建築物者，均需申請相關執照；其執照種類，分建造前申請之「建築執照」，和完工後「使用執照」兩種。同時，完工或建造中之建築物，工務局有隨時派員「查勘」之權；違反者工務局亦享有對其處罰之權。

如此都市計畫制度化中包攝的權力佈設分析

表面上來看，這些的制度佈設，可說是規劃師根據其內在的「科學理性」邏輯推行的必然結果；因為任何一項都市計畫的，如果沒有這些法令的建制，是無法取得執行時正當性和工具。然而，從另一的角度來看，其中也不乏國家和專業者權力的伸張作用。因為就如波以爾所分析的，都市計畫的制度化，基本扮演一種「監控機器」的角色，讓國家可以合法且常態地，隨時掌控社會大眾的日常生活空間營造行為；而規劃師也因此有了一種新的、且穩定的所謂「專業」領域，可以汲取獨佔的經濟利益、專業權威和社會地位¹⁴⁴。

¹⁴² 同前，頁 153。

¹⁴³ 詳見本章第二節，頁?-?。

¹⁴⁴ Christine M. Boyer, *Dreaming the Rational City*, pp. 126-136.

表 3-8 《首都計畫》之《首都分區條例》草案中其它主要規定一覽表

項目	規範內容
附用	<ol style="list-style-type: none"> 凡使用在習慣上附屬於所准許之使用者，准作附用。 住宅區不得張掛商業招牌；但自由職業之姓名和招租小牌，可許作附用。 凡買賣或營業之店戶，不得作為附用。但不包括診所或家庭事業雇用助手在 2 人以下者。
不符規定之使用	<ol style="list-style-type: none"> 本條例未通過前，原使用與本條例抵觸者為「不符規定之使用」。但建築高度、建蔽率、前後側院天井之大小，與本條例抵觸者，不得作為不符規定之使用。 不符規定之使用若無礙鄰地之使用，得繼續存在，但不得擴大或變更，除非改為合於本條例之規定。
天井	<ol style="list-style-type: none"> 鄰地界之天井，從地界線算起，至少深 3 公尺，寬 6 公尺。 內天井之深度和寬度，均至少須為 6 公尺。
例外與特別規定	<ol style="list-style-type: none"> 凡旗桿、無線電桿、紀念碑、煙突、升降機、或樓梯屋頂、戲臺頂、瞭望台等，高度超過本條例規定者，仍許建造，但面積不得超過基地面積 1/10。 裝飾之欄牆或飛簷，無窗者且高度未逾 1.5 公尺；或單式金字屋頂斜度不及 45 度，除近簷處無窗者，且高度未逾 1.5 公尺，雖超過規定高度亦准之。 在第二、第三住宅區、第二商業區或任何工業區內之建築物，皆可建築超過規定高度；但每超過 1 公尺，須自街巷旁界線或規定院線各方面縮入 1 公尺。 在任何工業區，如樓高不超過 6 層樓或 20 公尺，或所在街之寬度，就中已最低之一向為準，可以不必縮入；但該屋第一層樓之建蔽率須為 85% 以下，第二層樓以上為 55% 以下。 基地在兩街轉角之建築物，在其建蔽率得增加 5%。但建築物（含圍牆）須退縮至一橫截直線上；該直線係在該街角地段之兩界線交點，各沿地段界線退入 2.5 公尺而成。

資料來源：整理自《首都計畫》：164-167。

藉此國民政府的統治將獲得鞏固並擴大

如果將《首都計畫》這些關於都市計畫制度的建制提議，放入當日歷史社會背景之中來看，上述觀點似乎可以得到證實。首先，當時國民政府亟欲建立的中央集權統治，最大挑戰來實力軍人的地方割據。而《首都計畫》的提議制訂一種施行範圍廣及全國各市的《授權法》的原因，固然可以說是因為當時並無《都市計畫法》，而使該計畫的制訂和執行缺乏法源依據¹⁴⁵；但其內容中的某些說詞，具體顯示了當時之考量不止於此。比如，關於「授權法」的制訂原意，《首都計畫》中說：

規定此授權法之意義，在使全國城市之市政條例，其形式與範圍，皆有整齊畫一之現象。凡授權法之不由中央規定者，各市所定法則，每易陷於分歧龐雜之病。……我國此時，若不逕由中央規定，將求全國之一致，殆必甚難。斯則擬訂此草案之本意也。¹⁴⁶

¹⁴⁵ 實根據國民政府 1927 年 6 月公布的《南京特別市暫行條例》或 1928 年 7 月的《特別市組織法》，市政府當已有足夠法源依據進行全市的都市計畫。

¹⁴⁶ 《首都計畫》：145。

可見其真正目的，在求全國之市政體制之統歸於中央控制之下。而內容中關於建築管理，和重定地段權、收用餘額土地權、分區收用權等土地徵收權力之建制，不外讓國家權力可以進一步干預人民私權之行使。從《首都計畫》師法的美國都市計畫經驗來看，這些關於限制私權行使的制度建制，便曾遭到某些市民的反對，甚至引發不同法院間的違憲與否爭議¹⁴⁷，其間隱含的矛盾衝突可見一斑。然而，國都處的規劃師卻只從上位者的角度強調，透過這些權力的佈設，可以造成城市空間具有「整齊之統系」¹⁴⁸；甚至以國情不同為由，想要擴大建管範圍到美國政府並不干涉之私人房屋建築形式¹⁴⁹。

藉此規劃專業
也將建立並獲得相關權力與利益

其次，「授權法」中規定的全國各市必須建制「市設計委員會」，如果得以實施的話，那麼全中國將出現許多都市計畫機關，不但前所未有的都市計畫專業得以在一夕間產生；而且對於相關專業者而言，無異提供了一塊新的、且僅對他們開放的就業市場。法令中建制給國家的諸種權力，也將由他們來執行和掌握，如此無疑將提高了他們的社會地位。同時，《首都計畫》的率先引進西方都市計畫的獨特角色，似乎也可建構國都處規劃師，今後在中國都市計畫領域的權威地位。林逸民所說的，「此次設計不僅關係首都一地，且為國內各市進行設計之倡，影響所及至為遠大」¹⁵⁰，似乎可以從這個角度來加以理解。

¹⁴⁷ Christine M. Boyer, *Dreaming the Rational City*, pp. 159-161.

¹⁴⁸ 《首都計畫》：147。

¹⁴⁹ 《首都計畫》中說，關於私人建築物之形式風格，美國政府雖然不加限制，但為「適應中國之情勢」，授權法中「列有專條，凡建築屋宇之圖樣，概須經主管機關之核准」，引自頁 145-146。

¹⁵⁰ 呈 首都建設委員會文，《首都計畫》：1。

第五節 與現實脫節之規劃論述

綜結《首都計畫》制訂的歷史過程

本章中，以國都處及其所制訂的《首都計畫》為核心，討論了 1928-1929 年間南京首都計畫的規劃過程及成果。綜結上面的討論，大致可歸納出下列幾點。首先，從書中鋪陳的計畫內容來分析，可以發現《首都計畫》建構了一套「科學理性」的規劃論述。亦即，透過宣稱運用「科學理性」的都市計畫，可拯救中國城市擺脫落後困境，使南京市民在精神、形體、經濟各方面均得益處，來取得計畫的正當性；然後，再以都市計畫方法和常規格式為依據，調查過相關地理歷史條件和預測過百年內城市發展後，將南京規劃為具有行政、商業、住宅、工業、公園等秩序井然分區使用，和道路系統、鐵路及車站、港口、飛機場等便利交通系統，乃至於自來水、電力等完整基礎設施的「現代化」首都。

其次，針對書裡中央政治區規劃的分析還發現，在《首都計畫》之中，其實還包攝了一套「民族主義規劃論述」。就如第三節討論時指出的，《首都計畫》中所包攝的「民族論述」，主要通過將中央政治區置於紫金山南麓，運用地形將其改造為超人尺度雄偉壯麗的空間形式，和讓國民黨中央黨部建築成為最高點的中心端景，以及中央政治區內所有建築統一採用與中山陵一樣、被其論述為「民族傳統」的中國宮殿建築風格，這三種手段來鑄造完成。其想要通過既「現代」又「民族」的城市空間，來鞏固國民政府的黨國絕對統治，不但與之前廣州城市規劃如出一轍，而且在手法和尺度上都遠超過之。

再者，也可以看到，其所謂科學理性的都市計畫，如何為國家、甚至於掌握規劃權人士的利益來服務。比如，最大商業區劃在明故宮地域的主要理由，是此處土地多為官有，開發後巨大利益將俱為國家所得。又比如，中央政治區地點選在紫金山南麓，實際上雖為鞏固國民政府統治，甚至與墨菲想要成為中國的拉封來成就其歷史地位，和孫科想要塑造其正統地位來增加個人政治份量有關；但表面詞語上，《首都計畫》仍透過五點理由、三個替選地點的所謂「理性」比較來掩蓋。

最後，就如第四節所指出的，《首都計畫》制訂「授權法草案」的目的，不外是國都處規劃官僚，透過其所掌握都市計畫專業論述，想要建構一部能常態掌握城市空間的「監

控機器」，來矯正不合規劃的空間行為，讓國家的統治權力得以深入干涉到城市大眾的日常生活；同時，透過這個全國性都市計畫制度的建立，這些專業者也將因城市規劃的統一化，專斷這個領域的發聲，獲得了權威和相關的經濟社會利益。

然而，上面回顧過的計畫制訂過程也顯示，《首都計畫》實為中央政府規劃官僚封閉規劃的結果；不但直接將受到計畫影響的南京市民，從無與聞的機會，甚至連南京市政府也僅扮演旁觀者的角色。而其計畫內容，承襲自當時西方都市計畫，主要僅以平面二向度的思維和工具進行，可能也無法發揮指導三向度構成的城市空間的作用。比如，我們可以想見，假若南京真如其所規劃地實施如此大規模的城市改造，必然遭遇舊有建築型態必須隨之大幅轉變的問題。因為計畫中期待出現在商業區、住宅區、工業區等分區的各種「現代化」建築，就如第三章中所分析過的，在當時南京並不廣泛；尤其住宅建築方面最是明顯。而《首都計畫》中，除了其所密切關注的中央政治區外，對於其它區域將隨之發生的建築型態轉變問題，以及所需的相關配套措施——如土地重劃等並不注意，僅消極地抄襲西方都市計畫常規方式，制訂建築使用、高度、建蔽率等限制。雖然也提出建築風格限制和市地重劃等，但不是為了在空間意象上建構民族論述來鞏固國家統治，就是也夾帶了增加國家財政收入的目的。

計畫與現實脫節之評述

在這樣計畫由中央政府官僚所壟斷、且一味抄襲所謂「進步」的都市計畫、缺乏三向度空間觀點、並又富含國家和有權者利益下，所塑造出來的《首都計畫》，是否真能如林逸民所宣稱的，能使南京市民在精神、形體、經濟各方面都獲得利益？由於《首都計畫》最後並未完整施行¹⁵¹，其所造成之結果實難以評估；但以下的說明，或許更足以深入說明其與現實間的巨大落差。

就如前述，《首都計畫》整部規劃的起點，為南京百年後的人口推測；但是為何計畫必須起始於「未來」人口問題呢？從書中所言來看，似乎全因為「科學」的都市計畫本身之故，而非起於對南京現實社會問題的認識。《首都計畫》中說：

¹⁵¹ 關於《首都計畫》最後為何並未實施，詳見下章的分析。

科學化之城市設計，關於人口某個時期內變動之趨勢，必先從事於精審之研究，以為設計之標準。蓋街道之如何開闢，港口之如何規畫，電燈自來水之如何設備，疆界之如何劃分，以及其他各端，無一不有關人口之數量。非先有詳審之估算，則種種計畫，將無以臻於切當。¹⁵²

不過，由於中國向來缺乏精確人口統計，當時南京又因建都而致人口爆增，兩種歷史社會特殊情形，使得國都處不得不承認，作為《首都計畫》計畫推演基礎的百年後人口估測，從一開始就因過去人口資料「可靠者殊寡」¹⁵³，可能出現不合實情的狀況。但似乎由於工具理性產生的「身不由己」使然，在比較過似乎並不相干的歐美和印度城市之人口成長後，國都處最後仍勉強將南京百年後人口推估 200 萬，並依人口面積理想比例，計畫其中 72 萬 4000 人居住於城廂區域。而究之隨後南京實際人口增長情形，無疑超過規劃者「科學」的想像甚多。

前面第三章第二節中已提到，南京實際人口雖因太平天國之亂，光緒年間只有 20 餘萬；但 1914 年時人口突增至已近 38 萬，為原來之 1.7 倍；隨後大致維持此數量，直到國民政府定都南京後，1928 年人口又快速增加到近 50 萬。此後陸續快速增加到 1936 年時，人口已突破 100 萬。也就是僅 8 年間，南京實際人口已達《首都計畫》計畫人口之半；同時，這些人口中還有超過 70 萬人居住於城廂地區¹⁵⁴，等於已達該區計畫之人口數。上述的情形似乎說明，縱使有歐美都市計畫的強大工具支援，但由於歷史社會的差異，可能降低工具的效能；或者更嚴重地，因一意模仿而導致的問題認知錯置，更可能致使工具失效，進而讓規劃論述完全崩潰。這似可從接下來的討論窺見。

南京在定都後的人口快速增加，帶來了嚴重的住宅短缺和房價土地飛漲問題；連帶地社會、經濟、公共安全和衛生問題，也都成為各方關注焦點。在住宅短缺方面，「房荒」一直是國民政府抗戰前首都南京 10 年間，報紙和市政府報

¹⁵² 《首都計畫》：9。

¹⁵³ 《首都計畫》：10。

¹⁵⁴ 同前，頁 400。

告中不斷提到的問題。安嘉芳根據當時報導指出，1936 年時南京平均一棟瓦房中要居住 2.86 戶；而這種情形在原本人口即已高度密集的城南區更為嚴重。同時，有更多因為農村破產而移居南京的工人階層和無業人口，因無力購屋而佔據城內空地，在自行以蘆草搭建的簡陋「棚屋」中居住；而這些「棚戶」之多超過 3 萬 8 千多戶，居然佔全市戶數之 26.4%¹⁵⁵。這樣惡劣居住環境的代價，是喧騰日漲的房租和地價。當時一位即畢業的大學生，在實地調查過南京嚴重的住宅問題之後，即說：

[人口激增]其中以工人、小職員為多，而住房不能因人口增加而遞增，以致供不應求，房屋飛漲，市民感絕大之疾苦。據調查所得，工人之居住費用，佔其收入之三分之一，而歐美工人居住費用僅佔五分之一，且吾國傭值較低，每月收入，除房租外，所餘無多，其生活惡劣可知。¹⁵⁶

接著又說：

(房荒)結果徒苦一般平民，小街僻巷貧民窟之寒苦不衛生現象，由是而生，住宅擁擠不堪，房屋低小，缺乏窗戶，空氣日光，均感缺乏，嚴冬忍受寒冷，夏受酷熱，其影響生理方面，道德方面，經濟方面至大。

157

但是如此報章上經常喧騰，連學生都已指出之顯著現象，竟為稱其已「竭力進行」過都市調查的國都處所忽略。盡閱《首都計畫》諸種內容，從未將南京嚴重之住宅短缺問題視為主要規劃目標之一；當然，也沒有利用南京重新規劃的歷史機會，為社會轉變下亟需進行的城市住宅建築型態做過規劃設計。雖然專闢有「公營住宅之研究」一章，討論以「公營」住宅方式，提供低收入與因拆路失屋市民和政府職工居住；也認識到「英國都市計劃之發生，實導始於住宅問

¹⁵⁵ 同前，頁 401-403。

¹⁵⁶ 張建新，《南京市地區劃利用問題》(台北：成文出版社，1977)：49872；此文原著於 1937 年。

¹⁵⁷ 同前，頁 49874。

題之待決」¹⁵⁸。但經其「研究」後又稱，「惟南京之慈善機關，數既不多，規模亦小，兼任此項住宅之建造，恐有未能。由此而言，公營之責，更須政府擔負。惟由何種擔負，又應相察財政情形，從長議定」¹⁵⁹。而觀察其執行財務計畫，中央政府只欲擔負其本身之職工住宅興建經費；對於數量更大、影響範圍更廣之「市民住宅」，則又推給財政原就仰賴中央支援之南京市政府自行負責¹⁶⁰。而以此再反觀《首都計畫》中龐雜巨大、意圖「綜合」地兼顧各方的計畫內容，或許規劃者因為盲目於「全盤」模仿，而致無能選擇調整，正是主因之一。同時，從中央政治區相對其它區域擁有較詳盡的規劃來看，或許規劃者想要透過首都空間來傳輸國家權力，怕也是造成脫節的原因之一。

¹⁵⁸ 第9章 公營住宅之研究，《首都計畫》：119。

¹⁵⁹ 同前，《首都計畫》：120。

¹⁶⁰ 詳見《首都計畫》第27、28兩章。而抗戰前十年間，南京市政府興建之市民住宅只有684戶，不論比起其計畫興建的一萬戶，或是人口增加的速率，「無異杯水車薪，緩不濟急」；參見安嘉芳，政治都市的發展-抗戰前的南京，1927-1937：402。

第四章 首都計畫的修訂，1930-1937

第一節 首都計畫的修訂歷程

1930 年後首都
計畫的修訂歷
程可分為兩個
時期

1929 年底《首都計畫》完成後，制訂該計畫的國都處也被裁撤。國民政府另行成立的規劃機關，並未按照國都處所規劃的執行計畫，在 1930 年公布報告書中制訂的土地使用分區和道路系統等各項計畫，也沒有分年編列預算實施；反而，首都計畫從此至 1937 年間，經歷了一段計畫內容更動相當大的修訂過程。而此修訂過程，因受到不同因素影響時急時緩，甚至發生長時間地完全停滯情況，分佈地極不均勻。大體上，似乎可以規劃機關之變遷，以 1933 年 4 月為界，分為「首都建設委員會時期」與「中央政治區土地規劃委員會時期」，前後兩個階段來加以描述。

一、 首都建設委員會時期（1929 年 6 月-1933 年 4 月）

（一）首都建設委員會的設置

首都建設委員
會設置緣起

《首都計畫》在「首都建設委員會時期」經歷的修訂過程，似乎主要與兩項因素有關：一為蔣介石透過「首都建設委員會」的設置，介入主導首都計畫；二為國民政府內部政治關係變遷的影響。就在國民政府核准孫科籌設國都處的同時，原本處於停止狀態的「建設首都委員會」的籌設，也有了新的發展¹。國民政府發函給中央政治會議告知已准孫科設立「事務所」的同一日，1928 年 11 月 20 日國民政府亦「主動」發函給建設委員會，催其儘速回覆對於「建設首都委員會」組織大綱修改之考慮結果²。但是建設委員會似

¹ 有關之前建設首都委員會與國都處的籌設過程，參見前章第一節。

² 文中稱因國民政府已決議由孫科督同墨菲、古力治二人組織「事務所」負責首都規劃，請建設委員會考慮其關連之處，重新考慮組織大綱。詳見 將關於考慮建設首都委員會大綱結果詳為函復以便轉陳（民國 17 年 11 月 20 日發），《建設首都委員會組織法令案》，國史館國民政府檔案，檔號 0120.71/1507.3，頁 16-19。而國民政府 1928 年 10 月改組時，國民政府主席已易為蔣介石。

國民政府文官處擬訂《首都建設委員會組織條例》的原意

乎並未回覆該文，反由該會主席張靜江、連同蔡元培一起在中央政治會議中，提議將「建設首都委員會」改為國民政府直屬機關。中央政治會議於第 167 次會議中通過張蔡二人提案，並將「建設首都委員會」組織章制交由國民政府擬定³。

國民政府文官處草擬的《國民政府首都建設委員會組織條例》，仍以建設委員會原擬之《建設首都委員會組織大綱》為藍本，但將「建設首都委員會」更名為「首都建設委員會」⁴（以下簡稱「首建會」）。在草擬過程的文件中，起草人文官處秘書謝建，曾對此《組織條例》的擬訂原意詳加說明。他考慮了法制局之前對執行方面的意見⁵，和已有「國都處」設置這兩項因素後認為，在執行方面，因為首都市政已有南京市政府專管，若另立機關執行，勢必與市府權限衝突；因此建議仍由南京市政府為首都計劃執行機關，「首建會」負責指揮監督，一如各部會監督各地方政府施政之方式。至於已有「國都處」可能產生職權杆格一事，謝建認為，該處所辦之事不過首都設計事宜，建議由「首建會」根據原《組織大綱》中可聘任國內外專家之規定，聘任該處墨菲、古力治兩位洋顧問為該會顧問或專門委員方式，處會之間「即可一致進行」⁶。

按照上述想法，謝建在草擬的「組織條例」中，並未對首建會和國都處之間的權責加以明文區隔；而是針對首建會指揮監督南京市政府執行方面，在第 2 條中做出首建會「對於執行主管首都事務之行政長官有指揮監督之權」之規定⁷。在關於首建會委員組成的第 4 和 5 條方面，謝建大抵依原《組織大綱》方式，建議將委員分當然委員和國民政府自行聘任之委員兩部份；不過，當然委員人選則擴大為國民政府全部委員，並加入五院正副院長，以符合新改組的國民政府政治結構⁸。另外，國民政府亦有指定主席一人和常務

³ 張人傑委員等提將建設首都委員會改為國民政府直轄機關經決議獲准章制交國府文官處商訂錄案（民國 17 年 12 月 13 日到），《建設首都委員會組織法令案》，國史館國民政府檔案，檔號 0120.71/1507.3，頁 20-29。

⁴ 國民政府文官處草擬之《國民政府首都建設委員會組織條例》共 14 條，全文詳見同前，頁 24-26。

⁵ 1928 年 8 月建設委員會欲在其下設立「建設首都委員會」時，法制局認為「建設首都委員會」只宜負責規劃與執行時之監督，至於執行則建議由真正具有執行力之機關負責。其間緣由詳見本文第三章第一節的討論。

⁶ 謝建之說明原文，詳見同註 2，頁 28-29。

⁷ 另外，在第 3 條中亦有「本會對於執行主管首都事務之行政長官所發佈之命令或處分，認為有違背或妨礙本會之議決者，得呈請國民政府停止或撤銷之」之規定。

⁸ 原《組織大綱》提議的當然委員人選，為國民黨中央黨部中常委、國民政府常務委員、建設委員會常務委員、各部院會主管、各省主席、各特別市市長、南京特別市黨部代表一人等，並不包括國民政府委員和五院正副院長（當時尚未實施五院制）；新擬的《國民政府首都建設委員會組

透過首建會的設置蔣介石重新取得直接主導首都計畫的機會

首建會設置後進一步擴權經過

委員四至六人的權力。

文官處草擬的《組織條例》經送國務會議和胡漢民、戴季陶、蔡元培三人審查後⁹，國民政府於 1929 年 1 月 8 日公布《首都建設委員會組織條例》¹⁰。1929 年 1 月 23 日國民政府再根據《組織條例》第 3、4 條，發令特派蔣介石、胡漢民、戴季陶等 55 人為首都建設委員會委員¹¹。但首建會第一次全體會議遲至該年 6 月 22 日才召開；會中並推舉蔣介石為主席，南京市長劉紀文為秘書長¹²。因此，透過首建會的設立，蔣介石再次取得直接介入南京首都計畫的機會。同時，首建會直屬於國民政府的機關位階，亦足以與國都處相抗衡（表 3-1）。

然而，首建會並未按照謝建之前建議，以聘任墨菲與古力治為該會顧問，作為體制上和運作上與國都處矛盾時的緩衝；反而，由劉紀文簽請聘任原南京市政府德籍顧問舒巴德為該會顧問¹³。同時，首建會亦進一步透過兩方面積極佈屬，想要成為負責首都建設的最高機關。首先，在首建會第一次全體會議中，也通過的《首都建設委員會辦事規程》¹⁴，

織條例》則包括國民黨中央黨部中常委、國民政府主席及委員、五院正副院長、各部院會主管長官、各省主席、各特別市長、南京特別市黨部代表一人。

⁹ 謝建草擬之《國民政府首都建設委員會組織條例》曾經第 12 次國務會議討論，議決再交胡漢民、戴季陶、蔡元培三位曾參與「建設首都委員會」和「國都設計技術委員會」提案的國民政府委員審查。胡、戴、蔡三位會同審查結果，除將第 2、3 條合併，和刪除無關緊要的第 12 條外，其餘條文更動甚少。隨後審查結果再經送國務會議第 13 次會議議決通過，因此最後公布之《國民政府首都建設委員會組織條例》內文共 12 條。以上過程參見 據前案擬具組織條例陳奉提出會議決議交胡戴蔡三委員審查（民國 17 年 12 月 24 日發），和 奉上審查報告二份請油印並列入下次國務會議議事日程（民國 17 年 12 月 31 日到），《建設首都委員會組織法令案》，國史館國民政府檔案，檔號 0120.71/1507.3，頁 30-37。

¹⁰ 明令首都建設委員會組織條例並訓令直轄各機關（民國 18 年 1 月 8 日發），《建設首都委員會組織法令案》，國史館國民政府檔案，檔號 0120.71/1507.3，頁 38-42。

¹¹ 國民政府特派蔣介石胡漢民戴季陶等為首都建設委員會委員訓令，收錄於《抗戰前國家建設史料：首都建設（一）》，頁 243-244。

¹² 六月二十二日上午九時開首都建設委員會第一次會議請出席（民國 18 年 6 月 21 日發），《建設首都委員會組織法令案》，國史館國民政府檔案，檔號 0120.71/1507.3，頁 72-73。但該次所謂的「全體會議」，55 名委員中事實上只有蔣介石、陳果夫、王正廷、劉紀文、戴季陶、孔祥熙、趙戴文（樊象離代）等 7 人參加。關於該次會議之出席人員及議決事項，詳見《首都建設》1 (1929 年 10 月)：會議 1-2。

¹³ 有關舒巴德的生平及經歷，目前除知他是德國人之外其餘均不詳。Jeffrey Cody 認為，他是蔣介石當時聘請由 Bauer 將軍為團長的德國軍事顧問團成員之一；參見”American planning in republican China”，*Planning Perspective* 11(1996): 375-376。而從當日相關的記載來看，舒巴德大約在 1929 年 6、7 月間，被聘為南京市政府顧問，因為《首都市政公報》曾於 1929 年 7 月 15 日曾刊出一篇名為 建築取締之意義 的文章（專載頁 1-2），為舒巴德向南京市政府人員演講的紀錄。關於舒巴德之被聘任為首建會顧問，是由劉紀文提出，經 1929 年 7 月 30 日舉行之第一次常務會議通過的結果；參見《首都建設》1 (1929 年 10 月)：會議 4。

¹⁴ 該次會議通過之《首都建設委員會辦事規程》，曾於 1929 年 7 月 18 日呈請國民政府核示，國

國都處被收併
為首建會附屬
機關

其中第 8 條規定，「凡建設首都之設計機關其職權有與本會抵觸者概歸本會辦理」，等於規定「國都處」所掌之國都設計職權，須歸入該會所有。其次，在該次會議中，也通過「國都處」併入首建會之決議。而孫科雖列名首建會常務委員，但並未參加該次全體會議¹⁵。

不過，首建會此收併國都處之決議，在執行時似乎遭到相當阻力。此決議通過後將近 1 個月，7 月 18 日首建會呈文國民政府，以少見的嚴厲口吻對其上級機關說：「關於國都設計技術專員辦事處如何合併，自應由 鈞府令飭知照，定期點交以便接收」¹⁶。國民政府因此慎重地經過國務會議決議，於 8 月 8 日極不尋常地發下「訓令」，命令孫科儘速移交¹⁷。可能因為壓力頗大或其它因素，8 月 27 日孫科在其第一次出席的首建會常務委員會中，自行提案說明，由於國都處「工作業經完成十之七八，各項報告亦且陸續編印，惟有小部尚在規劃之中，此時即行結束未免功虧一簣」，因此關於國都處併入首建會一事，他建議「一面著令改隸本會[首建會]統轄以一事權，一面仍准[國都處]設置至本年年底」¹⁸。此提案在首建會該次常務委員會中通過，首建會因此獲得對國都處的管轄權；而國都處亦從直屬於國民政府之機關，降階為首建會之附屬機關。

此外，首建會之內部組成及工作流程設計，也反映了蔣介石對於主導南京城市規劃的決心與權力佈屬方式。根據《辦事規程》第 4 條規定，該會內設置「工程建設組」與「經濟建設組」兩組。其中「工程建設組」專責，「規劃首都區

民政府批示備案。該《辦事規程》全文，詳見 呈送修正通過之辦事規程祈核示（民國 18 年 7 月 18 日到），《建設首都委員會組織法令案》，國史館國民政府檔案，檔號 0120.71/1507.3，頁 80-81。

¹⁵ 《首都建設》1(1929 年 10 月)：會議 1-2。

¹⁶ 請飭知國都設計技術專員辦事處定期歸併以便接收（民國 18 年 7 月 18 日到），《國都設計技術委員會設置》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.10/6047.01-01，頁 20-22。

¹⁷ 請飭知國都設計技術專員辦事處定期歸併以便接收（民國 18 年 8 月 8 日發），《國都設計技術委員會設置》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.10/6047.01-01，頁 23-24。在該份公文送發過程中，文官處人員曾質疑對身為國民政府委員的孫科發出上對下才用的「訓令」是否適當？而學者亦指出，當時國民政府體制實為合議制，中央政府之最高決策機構為國民政府委員組成之國務會議，國民政府主席雖對外代表國家，但其職權位階與其它國民政府委員相同；可能因此文官處人員才有此質疑。有關當時國民政府體制較詳細之討論，參見王正華，南京時期國民政府的中央政制（國立政治大學博士論文，1997）：209-251。

¹⁸ 孫科首次參加首建會 8 月 27 日舉行之第 3 次常務會議及其提案通過之記錄，詳見《首都建設》1(1929 年 10 月)：會議 6-7；而他的提案經首建會常務會議通過後，首建會亦曾發文呈報國民政府。此事過程及孫科提案之全文，詳見 通過國都設計技術專員辦事處改隸首都建設委員會統轄（民國 18 年 9 月 4 日到），《國都設計技術委員會設置》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.10/6047.01-01，頁 25-30。

首建會之內部組織及工作流程設計

域之劃分以及交通水利港埠各圖案並其他一切大規模工程之設計事項」；「經濟建設組」則負責，「首都財務之籌劃土地之整理與工商農林之發展以及一切合作事業之推行等之設計事項」¹⁹。第3、5、6條則規定，該會常務會議為最高決策單位，上述二組之上則各設有專門委員會，各組之設計方案須經該組專門委員會通過後，才能提交常務會議；經過常務會議通過之方案，則交南京市政府執行。而常務委員中，宋子文、孔祥熙皆為親近蔣介石之人士²⁰，加上蔣本人親任主席，日常會務又由秘書長劉紀文負責；同時亦已收併國都處，1929年8月底之後，蔣介石透過首建會主導南京首都計畫之勢似乎成為定局。

首建會時期首都計畫的修訂歷程可再分為三個時期

(二) 首都計畫的修訂經過

在1929年6月成立之後，至1933年4月被令裁撤這一段期間內，首建會主要完成修訂並公布的首都計畫項目，為「中央政治區地點改在明故宮」，「城廂內幹路系統」和「城廂內土地分區使用計畫」等三種。而其進程，大致又可以劉紀文、魏道明、石瑛三人先後出任秘書長，再細分為三個時期來敘述（表4-1）。

表4-1 首都建設委員會秘書長與南京市長任期一覽表(1929-1937)

	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
首建會 秘書長		劉紀文 6/22	魏道明 1/17	石瑛 4/30	石瑛 4/30				
南京 市長	劉紀文 4/14		魏道明 1/6	石瑛 3/24				馬超俊 3/27	

資料來源：整理自張朋園、沈懷玉合編，《國民政府職官年表（1925-1949）》第一冊：398-399；秦孝儀主編，《抗戰前國家建設史料：首都建設（一）》：192-195。

¹⁹ 同註38。

²⁰ 趙戴文則為閻錫山系人馬，可能因時為內政部長而出任首建會常務委員。而根據《首都建設》第1、2、3期中刊登的19次常務會議記錄來看，擔任主席的蔣介石本人只出席過2次，宋子文則從未出席過；17次蔣未出席的會議絕大多數由孔祥熙主持。

1. 劉紀文秘書長期間（1929年6月-1931年1月）

1930年之前首
都計畫的修訂
遲未展開

劉紀文秘書長
期間主要修訂
了中央政治區
地點和城廂內
幹路系統兩項
計畫內容

從目前掌握的資料來看，首建會雖然在1929年6月22日已正式設置，但其會內的規劃作業，卻似乎遲至1930年1月之後才開始；因為會內主要的兩個規劃單位——「工程建設組」與「經濟建設組」，都在1930年1月之後才成立²¹。因此，首建會對於《首都計畫》內容的修訂，在1930年之後才正式展開。

1930年之後，首建會對於《首都計畫》內容修訂的進程，又以1930年1至4月，這四個多月期間較快。此時間內，國民政府和首建會已完成了「中央政治區地點改在明故宮」，和「城廂內幹路系統」的修訂和公布²²；也透過4月中首建會「第一次全體委員會」的召開，大致確立了包括土地分區使用計畫和中央政治區規劃在內的多項計畫之修訂方向²³。然而之後，似乎受到南京市長人事變遷的影響，首都計畫的修訂進程開始出現減慢跡象。1930年4月14日，國民政府發佈命令，由原任司法行政部長的魏道明接任南京市長，劉紀文轉任位於上海的江海關監督²⁴。可能因為失去南京市長職位和滬寧分處兩地，劉紀文雖仍保留首建會秘書長一職，直至1931年1月17日才由魏道明接任²⁵，但首都計畫修訂工作的進程，已較1930年4月中之前緩慢許多；除了幹道名稱和某些次要道路系統被公布外，在主要計畫上並沒有進展²⁶。因此，劉紀文任首建會秘書長期間，其建樹

²¹ 工程建設組成立於1930年1月1日，經濟建設組則更晚至4月1日才成立。而此二規劃單位之負責人，由主席蔣介石親自指派孫科和孔祥熙擔任。孫科在接受工程建設組專門委員會主任委員職務後，提議聘請劉紀文、陳和甫、林逸民、彭回、孫謀、夏光宇等六人出任委員，並由林逸民擔任專任委員。不過，3月時因林逸民奉派赴葫蘆島經營北方大港，孫科轉提陳自康出任專任委員；隨後彭回因故去職，孫科又提議加聘顏德慶、鄭華、關頌聲、沈祖偉、許行成等五人為工程建設組專門委員。另外，國都處原聘請之美籍工程師梅克超，在國都處裁撤後，亦曾轉在首建會中工作到1930年11月底才離開；另一華籍工程師卓越，亦轉在首建會中任職，但職位不詳。以上參見 國民政府首都建設委員會工作報告—對三屆三中全會報告（1930年2月），和 國民政府首都建設委員會自十九年三月至十月工作報告—對三屆四中全會報告（1930年11月），現均收錄在秦孝儀主編，《抗戰前國家建設史料：首都建設（二）：29-62；有關卓越任職首建會之記載，參見首都建設委員會秘書處編，《首都建設委員會第一次全體大會特刊》（南京：首都建設委員會秘書處，1930）。

²² 其詳細修訂內容和緣由分析，本文將在本章第二節和第三節中討論。

²³ 詳見本章第三節中的討論。

²⁴ 劉紀文為何被拔除南京市長職位，目前原因不詳；此次二人派令見《國民政府公報》444（1930年4月15日），現收錄在秦孝儀主編，《抗戰前國家建設史料：首都建設（一）：192。}

²⁵ 張朋園、沈懷玉合編，《國民政府職官年表（1925-1949）》第一冊（台北：中央研究院近代史研究所，1987）：399。

²⁶ 有關劉紀文秘書長期間推動的首都計畫修訂工作，可參見 國民政府首都建設委員會工作報告（對三屆三中全會報告）（1930年2月提出），和 國民政府首都建設委員會自十九年三月至十月工作報告（對三屆四中全會報告）（1930年11月提出），目前收錄在秦孝儀主編，《抗戰前

可說主要集中在 1930 年的前 4 個月。

2. 魏道明秘書長期間（1931 年 1 月-1932 年 4 月）

魏道明秘書長
期間修訂陷入
停滯狀態與國
民政府內爭轉
趨激烈有關

魏道明出任首建會秘書長未久後²⁷，從 1931 年 2 月底至 1932 年 3 月間，國民政府政局一直動盪不靖，似乎使得首都計畫的修訂工作，連帶地陷入幾乎停滯狀態。1931 年 2 月 28 日，因為制訂約法見解不同和派系人馬長期衝突，蔣介石突然將胡漢民軟禁於湯山，並迫胡辭去立法院長職位，造成史家所稱的「湯山事件」。湯山事件發生後，粵籍要員群起反抗，孫科和胡派元老古應芬等人離寧，在廣州召開「非常會議」號召反蔣，原本被摒於權力核心之外的汪兆銘派亦與之結合，形成「寧粵分裂」；原與蔣介石親近的劉紀文也參加其中。而 9 月中日本侵華之「九一八事變」發生後，雙方雖漸趨和解，但粵方條件為蔣介石必須下野。12 月 12 日象徵雙方和解的國民黨四屆一中全會召開後，蔣介石即下野返奉化家鄉；國民政府主席改由林森接任，孫科出任行政院長。但孫科內閣又難以穩定局勢，1932 年 1 月底蔣介石聯合汪兆銘準備復出；3 月初四屆二中全會召開，確立今後的「軍政雙元體制」後，政局才漸趨穩定。而所謂的「軍政雙元體制」，即由蔣介石以軍事委員會委員長掌控軍權，汪兆銘任行政院長掌行政權；林森的國民政府主席職位為虛位元首，孫科則轉任立法院長²⁸。

在此變局影響下，不但南京市長和首建會秘書長人事屢生變化，南京是否續為首都，也曾短暫陷於不確定。首先，國民政府因蔣介石下野而改組時，1932 年 1 月 6 日發令，由馬超俊接替魏道明出任南京市長²⁹，但馬因上海「一二八事變」並未上任³⁰。3 月 24 日國民政府改組後，再發佈石瑛為南京市長，而石瑛亦於 4 月 30 日接替魏道明為首建會秘書長。蔣介石的首建會主席職位則一直沒有更動，直至 1933

國家建設史料：首都建設（二）：29-62；亦可參見本文整理於附錄表 1 之「首都計畫大事記」。

²⁷ 魏道明(1901-1978)江西九江縣人，其父魏文希民國初年曾任眾議院議員。魏道明 1925 年取得法國巴黎大學法學博士學位後，1926 年回到中國在上海開業，經常協助華方對抗租界之領事裁判權而聲名大噪；並參與國民黨革命工作。1927 年時出任國民政府司法部秘書長，1928 年出任司法部改為司法行政部後之首任部長，時年僅 28 歲。有關魏道明生平，參見劉紹唐主編，民國人物小傳，《傳記文學》33.2 (1978)：143-144。

²⁸ 有關此段政局變動之原因及過程較詳細之討論，參見吳振漢，《國民政府時期的地方派系意識》：90-97；和王正華，南京時期國民政府的中央政制（一九二七-一九三七）：303-373。

²⁹ 《國民政府公報》970 (1932 年 1 月 7 日)，現收錄在秦孝儀主編，《抗戰前國家建設史料：首都建設（一）》：193。

³⁰ 安嘉芳，政治都市的發展—抗戰前的南京，1927-1937：216。

年 4 月被裁撤為止；但似乎在行政權改由汪兆銘掌握後，他與首都計畫之間的關係自此較為疏離。

其次，1932 年 1 月上海「一二八事變」之後，2 月 1 日日本軍艦砲轟南京；中央政府因此遷至洛陽，只有軍政人員仍留南京，直到 12 月才確定遷回南京³¹。似乎因為這些外在變動連續發生的影響，在魏道明擔任首建會秘書長期間，首都計畫只有一些零星且較次要的計畫被修訂公布；較重要者，如土地區分使用計畫和中央政治區規劃等，則仍停滯在首建會內部沒有公布施行³²。

3. 石瑛秘書長期間（1932 年 4 月-1933 年 4 月）

石瑛秘書長期間僅修訂了城廂內分區計畫與首建會的裁撤

至於石瑛秘書長期間³³，重要的建樹只有 1933 年 1 月，公布了城廂內土地分區使用圖和《首都分區規則》而已³⁴。而 4 月時，國民政府即發令首建會在該月底結束。根據目前公布的文獻，首建會裁撤的緣由，來自戴季陶經過國民黨第 350 次中央政治會議同意的一份提案。提案中戴季陶說明，按照南京市政府統計，該市失學兒童已達二萬多名，亟需建築校舍以資補救；而首建會成立已久，對於首都計畫大體就緒，所以可將該會結束，將其每月花費之 14000 元經費移作興建小學校舍之用。國民政府因此於 1933 年 4 月 3 日發令首建會迅速於 4 月底結束³⁵。而從裁撤過程之如此快速與順利來看，可能導致首建會突遭裁撤的原因尚不只於此；而上述戴季陶所言奇特且不相稱理由，隱然透露其對首建會計畫效率和功能之質疑，或許正是主因之一³⁶。至於明故宮中央

³¹ 郭廷以，《近代中國史綱》：611。

³² 有關魏道明秘書長期間推動的首都計畫修訂工作，可參見 國民政府關於首都建設之政治總報告（對第四次全國代表大會）（1931 年 11 月提出），收錄在秦孝儀主編，《抗戰前國家建設史料：首都建設（二）》：62-69；亦可參見本文附錄表 1。

³³ 石瑛(1878-1943)湖北陽新縣人，早年因張之洞賞識，曾被選派留學歐洲習海軍製造；並加入同盟會，負責經理和籌款。辛亥革命後返國，曾短暫擔任眾議院議員；後因遭北洋政府搜捕，出國入英伯明罕大學學習冶礦；9 年後才再返國，歷任武昌師範大學校長、上海兵工廠長、湖北建設廳長、武漢大學工學院院長，1930 年冬出任浙江省建設廳長。石瑛南京市長任期為抗戰前歷任市長中最長者，市政建樹似乎也較其他人為多；而據聞他為人坦率廉潔，當時普遍將之譽為「民國以來第一清官」。其生平參見劉紹唐主編， 民國人物小傳，《傳記文學》23.5 (1973)：116-117；其南京市長任內建樹，參見安嘉芳， 政治都市的發展—抗戰前南京，1927-1937。

³⁴ 有關城廂內土地分區使用圖和《首都分區規則》的詳細內容，將在本章第四節中討論。至於石瑛秘書長期間推動的其它首都計畫修訂工作，大致可參見 國民政府首都建設委員會工作報告（對四屆三中全會報告）（1932 年 12 月），收錄在秦孝儀主編，《抗戰前國家建設史料：首都建設（二）》：69-86；亦可參見本文附錄表 1。

³⁵ 國民政府令首都建設委員會限於四月底結束所支經費撥交市政府建設京市小學校舍之用文（民國 22 年 4 月 3 日發），目前收錄在秦孝儀主編，《抗戰前國家建設史料：首都建設（一）》：245-246；

³⁶ 提案中戴季陶說：「查首都建設委員會設立已久，對於首都建設計劃，均已大體就緒，目下似

政治區規劃方面，仍然懸而未決。

二、中央政治區土地規劃委員會時期 (1933年5月-1937年)

中央政治區土地規劃委員會時期僅確定了明故宮中央政治區規劃

1933年4月底首建會裁撤後，首都計畫已無專門規劃機構來統籌負責。而行政院方面，雖因之前遺留下的中央政治區規劃問題，在其下設置了「中央政治區土地規劃委員會」，來統籌明故宮中央政治區的規劃事宜，但由於該機構負責的範圍僅限於中央政治區，並不涉及南京全市其它地域的都市計畫事宜。因此，在這一階段中，除了規劃和公布了位於明故宮的中央政治區之外，幾乎沒有重要計畫被增修訂和公布。

直屬於行政院的「中央政治區土地規劃委員會」，正式成立於1935年1月³⁷；成立此規劃機構的緣由，似乎與明故宮中央政治區規劃長期懸而未決，和1928年以來，國民政府即將明故宮一帶地域，預劃為中央政治區計畫預定地，而不斷導致農民與地主抗爭有關³⁸。「中央政治區土地規劃委員會」成立後，由曾任首建會常務委員、時任行政院副院長兼財政部長的孔祥熙擔任主席，其他委員包括內政部司長鄭震宇、財政部司長高秉坊、軍政部署長陳長良和南京市政府參事張劍鳴等4人³⁹。不過，其下並未設置專門規劃人員；而是根據首建會時期制訂的某份規劃藍圖，經過「中央政治區土地規劃委員會」三次委員會議討論並略加修改後，由國民政府在1935年6月29日正式公布明故宮中央政治區規劃圖。然而，國民政府隨後並未照此計畫實施。一直到1937年抗戰爆發，南京陷於日軍之手時，明故宮中央政治區仍然沒有開闢。

小結

從上面回顧的計畫修訂過程來看，1930年到1937年之間，國民政府南京首都計畫真正定案的主要內容，只有「明故宮為中央政治區地點」、「城廂內幹路系統」、「城廂內土地

可暫停進行，擬請將該會暫行結束，即將其所之每月一萬四千元之經費，由財政部撥交市政府，作建設京市小學校舍之用」。引自同前。

³⁷ 規劃中央政治區域之建築物及道路事宜並堪定四至界址情形（民國24年2月13日到），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號0511.20/5050.01-02，頁51-57。

³⁸ 有關「中央政治區土地規劃委員會」成立的緣由，和其制訂的明故宮中央政治區規劃內容，將在本章第五節中詳細討論。

³⁹ 同註37，頁56。

分區使用計畫」、和「明故宮中央政治區規劃」等四項。而其中中央政治區地點和城廂內幹路系統，均在 1930 年 4 月之前即已確定；之後將近 7 年的時光裡，僅完成後面二項，計畫效率之低落可見一斑。同時，由於這些計畫涉及的地域範圍，主要僅限於城廂內，也沒有相關的基礎設施和事業計畫來配合，因此經此修訂後，首都計畫在性質上，已不是一種廣及全市各方面的綜合發展計畫，而是流於一些零星計畫的組合而已。以下各節就依計畫公布的時序先後，分別對這四項計畫主要內容的修訂過程與原因進行探討。

第二節 中央政治區地點改在明故宮

中央政治區地點改在明故宮過程之複雜似與意識型態差異和權力之爭交互糾葛有關

如前章所述，按照國都處制訂的《首都計畫》，中央政治區地點規劃在中山陵下的紫金山南麓。然而，在《首都計畫》完成、正式呈交首建會後不過 18 日，國民政府卻直接下令中央政治區地點改在明故宮地域。詳究中央政治區地點被如此快速修訂之主因，似乎與 1928 年秋天時，蔣介石和劉紀文就曾決定中央政治區地點在明故宮有關；再加上國都處和首建會之間發生規劃主導權爭執，權力之爭與意識型態差異糾葛一起，不但決策過程幾度轉折、複雜；而且，似乎也頗能說明在當日威權政治體制下，都市計畫制訂的任意與專斷。

《首都計畫》制訂之前蔣介石和劉紀文便決定中央政治區地點在明故宮的過程

4.2.1 蔣介石和劉紀文的明故宮中央政治區計畫

根據相關文獻記載，早在 1928 年 9、10 月間，蔣介石和劉紀文便已決定將以中央政治區地點設在明故宮。南京市官方的《首都市政公報》曾記載，該年 9 月 26 日，也就是劉紀文復任南京市長不過二個多月，在南京市政府第 15 次市政會議中，討論了由市長劉紀文親交的「規劃首都行政區」案。討論時劉紀文首先表示，因為五院成立在即，中央政治區該置於何處、及該如何設計規劃已迫在眉睫；而此問題，也經常有中央委員向他詢問詢問，因此經過勘查，他提議以明故宮為中央政治區；該次市政會議遂照劉紀文之意通過⁴⁰。半月後，《南京特別市市政公報》又載，劉紀文曾商呈「中央要人」，確定以明故宮地段為中央政治區，並獲得財政部長宋子文之支持，同意提供建築經費⁴¹。記載中亦具體指出，規劃的明故宮中央政治區的範圍，為「東至朝陽門西至西邊門、南則擴至城外教場村雙橋門為止、北至明故宮之后宰門為止」⁴²。

以上記錄似乎說明，早在國都處和首建會成立之前，國民政府某「要人」就已有以明故宮為中央政治區的構想，

⁴⁰ 在闡述理由時，劉紀文說：「因五院成立在即，[中央政治區]比較其他區域為緊要，亟應從速規劃。本席頃晤各中央委員，亦均以此為詢。以本市子午線定，似以明故宮為行政區相宜」。詳見《首都市政公報》21（1928 年 10 月 15 日）：會議 1。

⁴¹ 《南京特別市市政公報》22（1928 年 10 月 31 日）：紀事 3。

⁴² 同前。

並且此議最早是由劉紀文所主動提出。而所謂的「中央要人」，可能即指蔣介石。因為就如前述，劉紀文之出任南京市長，背後原就有蔣介石的直接支持⁴³；而從 1928 年 2 月以來，蔣介石已為國民政府實際領導人；之後 10 月 10 日蔣再正式出任國民政府主席，於私於公劉紀文似無商呈蔣以外人士之必要。

同時，上述決策過程似乎並未透過呈文等正式體制方式來完成，而較似是通過私人關係協商的結果；而這種私下協商能得到宋子文之答應以經費支持，以當日國民政府實際運作情形來看，背後可能非有蔣介石同意不可⁴⁴。縱使在 1928 年 10 月 29 日行政院成立之後，形式上南京市政府之直接上級機關改為行政院，但也有紀錄證實，蔣介石曾幾次跨過行政院直接指揮南京市政府都市規劃事宜。比如 1929 年 6 月間，蔣介石曾親自面諭劉紀文，開闢一條東西向橫貫南京城南的道路；南京市政府遂趕緊擬定三條路線供蔣核定⁴⁵。而 1929 年 7 月，國都處為了舉辦中央政治區的規劃競圖，曾由林逸民親自知會劉紀文；而劉紀文不能決定，必須立即電呈時在北平的蔣介石，在獲蔣之同意後劉紀文才能回覆林逸民⁴⁶。

《南京特別市市政公報》第 22 期中，也以如此文字描述，劉紀文規劃的中央政治區空間配置：

中央黨部建於北儀門后宰門之前 國民政府則建於中央黨部區內五龍橋後、左為美術館、右為國家圖書館、五院建於國府之前、約處午朝門外五龍橋之間、行政院屬之各部則列於左右、沿東西長安門建築、其餘之市有各機關、則尚未劃定。⁴⁷

這些文字似乎顯示，劉紀文理想中的配置藍圖，是取原明皇城的中軸線，由北至南地配置中央黨部、國民政府、和行政院等三座主要建築物，來安排中央政治區的空間秩

⁴³ 詳見本文第二章第二節的分析，頁 124-125。

⁴⁴ 宋子文因為蔣介石關係，於 1928 年 1 月接替孫科出任國民政府財政部長，此後宋子文成為蔣主持之國民政府的財政支柱；1931 年九一八事變後，蔣介石下野，宋子文亦隨之辭職，國民政府財政因此一度瀕於崩潰。關於當日兩人關係之密切，參見黃仁宇，《從大歷史角度讀蔣介石日記》(台北：時報出版公司，1996[1994])，第一與第二篇；亦可參見王正華，〈南京時期國民政府之中央政制〉(國立政治大學歷史系博士論文，1997)：234。

⁴⁵ 《首都市政公報》38 (1929 年 6 月 30 日)：紀事 2。

⁴⁶ 《首都市政公報》40 (1929 年 7 月 31 日)：紀事 7。

⁴⁷ 《南京特別市市政公報》22 (1928 年 10 月 31 日)：紀事 3。

劉紀文規劃的
明故宮中央政
治區配置蓄意
沿襲明皇城的
空間形制

序；與稍後墨菲規劃的紫金山南麓中央政治區之配置形式大致類似。而對照原明皇城之空間配置（圖 3-6），可以發現，中央黨部位置大約在作為皇帝後宮的「內廷」位置上，國民政府在皇帝發號司令的「前朝」位置，行政院則位於明代高級文武官群集辦公的「中央官署」位置上。從相關文獻來看，劉紀文如此復古意味濃厚、明顯對仗於封建皇權的空間配置方式，似乎並不是無心之作。

劉紀文稍後在一篇以接近文言文體寫作的《首都建設徵古》文章中，便以建構民族的觀點，表達了他想要藉著首都南京城市規劃上的復古，來表現中華民國並非「新造之邦」，而是具有「四千年文明古國」的構想⁴⁸。他認為，首都建設若想要「度宏規而大起、取於近世文明之物質、宜莫友邦若、而表見國情、使世知我為文明古國、吾往昔之經制、固有其可取者在」⁴⁹。經研究過歷朝都城體制後，劉紀文不但極力稱讚明皇城之壯偉，也明白指出，南京明皇城舊址所遺之「宮室之制」，恰足為南京城市規劃師法的對象。同時，也意有所指地以「國情不同」為立場，批評了那些師法「白宮」、引進西方城市規劃的人士；但《首都計畫》中主張之政府建築採用「中國宮殿建築風格」，則似乎可以獲得他的認同。劉紀文說：

明都金陵、涇燕雀湖以為宮室、經始於洪武二年、而告成於六年、中經四年、工程鉅大……雖秦漢阿房建章異、其制之隆、亦足以為中國近古之冠、成祖徙部北平、輦官殿大木以去、更數百年、故宮之遺址、孝陵之堅密、從足以動建築家之賞嘆、而發思故之幽情也、今言建築、則宮室之制、取於國故、亦足以為法、若專言白宮、侈談友邦之美、不知彼友邦之土、何以獨重視吾古昔之建築、⁵⁰

此外，在將明故宮規劃為中央政治區的同時，南京市府工務局也完成一份範圍包括城廂內外的「分區計畫」草案，並稱「一俟呈准國府，即可確定施行」⁵¹；似乎顯示在國都處成立之前，劉紀文也已發展了他自己的首都計畫。依

⁴⁸ 劉紀文，〈首都建設徵古〉，《首都建設》2（1929年11月）：論著7-12。

⁴⁹ 同前，頁7。

⁵⁰ 同前，頁11-12。

⁵¹ 《南京特別市市政公報》22（1928年10月31日）：紀事2-3。

照當時文獻來看，其規劃內容較為粗略，除將全市分為行政、學校、商業、住宅、舊城市與市園、工業、農林、預備擴充等八種分區，且指定其區位外，似乎並無關於容許使用項目和建築限制之規範制訂（表 4-2）。

表 4-2 1928 年 10 月南京市政府制訂之全市分區計畫

分區	區位
1. (中央) 行政區	在明故宮，範圍東至朝陽門、西至西邊門、南至城外教場村雙橋門、北至明故宮之后宰門
2. 學校區	南以中央行政區北端而上、沿太平門向西北至豐潤門為止、東南至西華門
3. 商業區	分兩處：一在中正街以北鼓樓以南、東及東北與學校及中央行政區相連、西迄朝天宮；另一在下關商埠全部、及城內三牌樓一部
4. 住宅區	神策門以西至朝天宮、西迄漢西水西草場等門城牆邊、東北鄰接商業區
5. 舊城市與市園	中正街以南、西至水西門、東至通濟門、南至中華門為舊城市；玄武湖及莫愁湖全劃為市園
6. 農林區	在紫金山周圍，東至五馬路、西迄城牆邊、為行政學校用，北區路口、凡滬寧鐵路以西南各地為農林區
7. 工業區	在八卦洲，滬寧鐵路以東至江邊、東起烏龍山、西至下關商業區、則均為工業及工業混合區
8. 預備擴充區	自堯化門、經外郊之麒麟、仙鶴、蒼波、上坊、上橋等門、再沿鐵心橋西善橋沙洲圩向東至大勝關、沿江東下、包括江心洲、至下關止

資料來源：整理自《南京特別市市政公報》22 (1928 年 10 月 31 日)：記事 2-3。

從這樣的區位指派來看，似乎有偏重於城廂內地區發展之意圖。因為城廂外地區，除下關以發展成形的商埠區被劃為商業區外，工業區、農林區和預備擴充區都被分派於此；而工業區劃設在下關以北的八卦洲，也與《首都計畫》將工業區指派在下關、下關以南的三汊河一帶、和浦口等三處不同。城廂內方面，各種分區的指派，除了與當日使用現況有關外，似乎也顯現了規劃者，將中山路發展為全市交通樞紐的意圖。因為最大商業區被分派在中正街以北和鼓樓以南之間地域，而將原商業最繁盛之中正街以南地域劃為「舊城市」區，似乎說明因中山路路線通過此區中央，南京市政府有意將全市商業重心轉移至此，並藉由中山路連接東側鄰接之中央政治區，和西北下關之商業區。同時，將此商業區和下關商業區之間，指派為住宅區，並將中山路通過此住宅區近中央部位之三牌樓地域劃為商業區，似乎與此意圖有關。而中山路的開闢，正是劉紀文南京市長任內，最引以為傲的「政績」之一。

4.2.2 中央政治區地點的爭執

孫科有意以紫金山南麓為中央政治區地點來和蔣介石之明故宮計畫對抗

然而，上述蔣劉二人以明故宮為基地的中央政治區計畫，卻明顯將受到較晚制訂、由孫科主導之《首都計畫》的阻擾。1929年7月12日，孫科正式呈文給國民政府，請其決定以紫金山南麓為中央政治區地點⁵²；同時，國都處也同時開始舉辦以紫金山南麓為基地的中央政治區競圖，雙方中央政治區地點之爭，因此正式浮上檯面。在此份公文中，可能因為得知蔣劉二人欲以明故宮為中央政治區地點，孫科除了說明確曾考慮明故宮為替選地點之一，並以前章已經提過的面積等五項，來堆砌紫金山南麓優於明故宮的理由外⁵³，還舉出必須劃設明故宮作為全市最大集中型商業區，來促進國家財政收入的宏大理由，好否決蔣劉二人支持明故宮為中央政治區的意圖。公文中孫科說：

查以明故宮為中央政治區域，如位置適中，如地多空曠易於規劃，皆其優點所在。惟此兩項優點，並非明故宮所獨擅，即紫金山南麓亦具有之。且舍此而外，全部地面均係平坦，關於建築方面難臻佳勝，此又不如紫金山南麓者也。亦更有進於此者。遍覽南京各地，火車總站最宜建於明故宮之北；而總站之南，又為商業區最良之地。一因適當發展方向之衝，地點適合；一因面積廣大，適為繁盛市場。且該地現價甚低，大半又屬官有，一成商業區域，地價必倍蓰增加，政府收入因亦大進。若取為行政區域，無論商業區域，別無他處可以相當，抑政府收入損失亦當不少。蓋用紫金山南麓為中央政治區域，則明故宮適為商業最宜之地；改用明故宮為政治區域，紫金山南麓未必可為商業用也。綜上正負各面理由，中央政治區域地點，終以紫金山南麓為最適當，實已毫無疑義。⁵⁴

就在孫科此公文到達國民政府後6日，亦即7月18日，國民政府也收到首建會要求處理國都處拒絕併入之公文

⁵² 選擇紫金山南麓為中央政治區域（民國18年7月13日到），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號0511.20/5050.01-01，頁1-9。

⁵³ 參見本文第三章第二節和表3-3。

⁵⁴ 選擇紫金山南麓為中央政治區域（民國18年7月13日到），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號0511.20/5050.01-01，頁7-8。標點為本文作者所加。

⁵⁵。國民政府遂將兩案一併送交國務會議討論。7月22日，國民政府發函首建會和孫科，說明以紫金山南麓為中央政治區地點案，經第36次國務會議，決議交首建會討論後再行決定⁵⁶；次日，就如本章第一節中已提到的，國民政府發出「訓令」給孫科，令其即刻辦理國都處併入首建會事宜⁵⁷。而當8月27日孫科在首建會第3次常務會議中，表示願意承認首建會為國都處之上級機關後，首建會在9月3日召開的第四次常務會議中，立即決定同意以紫金山南麓為中央政治區地點；但建議地址稍往南移，以便距離中山陵稍遠⁵⁸。9月7日首建會並正式呈文國民政府，請其同意此決議⁵⁹。隨後，首建會且成為國都處舉辦之中央政治區競圖的最後決策機關⁶⁰。

不過，孫蔣雙方爭執的中央政治區地點問題，並未因首建會此決議而結束。首先，首建會呈給國民政府，請其同意以紫金山南麓為中央政治區地點的公文，國民政府拖延至1929年底國都處裁撤時，都還未批示下來。其次，詳查這段期間發生的某些事端，似乎也顯示之前想要以明故宮為中央政治區的力量仍然存在；縱使之前蔣介石雖曾同意國都處以紫金山南麓為中央政治區地點舉辦競圖，首建會議決中央政治區在紫金山南麓時劉紀文也參與其中，但這些似乎都非蔣劉二人之內心真意。

1929年10月首建會審查國都處送來之「首都道路系統」時，雙方爭執焦點之一，即為中央政治區地點問題⁶¹。

⁵⁵ 參見本章第一節，頁203。

⁵⁶ 選擇紫金山南麓為中央政治區域（民國18年7月22日發），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號0511.20/5050.01-01，頁10-11。

⁵⁷ 本章第一節，頁203。

⁵⁸ 《首都建設》1(1929年10月)：會議8。

⁵⁹ 該份公文說明，首建會接到國民政府請其討論紫金山南麓中央政治區地點後，曾在第1次常會決議，由孔祥熙召集趙戴文、陳儀、何應欽、劉紀文、王正廷等人共同審查。9月3日正式召開審查會時，由孔祥熙、趙戴文、陳儀、劉紀文、孫科擔任審查委員。審查結果為同意孫科之提議，以紫金山南麓為中央政治區地點，但略向南移。以上詳見 決議通過選擇紫金山南麓為中央政治區域（民國18年9月7日到），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號0511.20/5050.01-01，頁12-14。

⁶⁰ 該次競圖之評審擇定及競圖名次都曾送交首建會常務會議討論通過。參見首建會第5和第7次常會記錄，《首都建設》2(1929年11月)：會議1-2, 4-5。

⁶¹ 首建會1929年10月1日舉行的第6次常會中，曾決議請國都處速定「首都道路圖案」，因此10月15日第7次常會中，國都處呈交該會擬訂之道路路線圖及計畫報告書；會中決議由孫科、孔祥熙、劉紀文邀集專門人員，會同林逸民共同審查。隨後相關人員共分為四組審查：第一組為首建會之德籍顧問舒巴德；第二組為陳和甫等人；第三組由蔣琪、熊傳飛、徐善祥等人組成；第四組孫謀、夏全綏、沈祖偉等為鐵道部人員。其中舒巴德和陳和甫組都反對中央政治區設在紫金山南麓；蔣琪組未提；孫謀組則以火車總站須設在后宰門之理由，來支持國都處之紫金山南麓中央政治區和明故宮商業區決定。各組之審查結果甚長，不一一列舉，可詳見 審查首都道路系統

其中尤以任職南京市政府的陳和甫、張劍鳴和馬軼群等人，組成的審查小組，意見最為激烈。他們除逐點批評，國都處所列支持紫金山南麓之五大理由外；也認為，中央政治區設在紫金山南麓和劃明故宮為主要商業區，將使全市其他地區，包括城北、城西、城南和下關等地，永遠無法發展⁶²。陳和甫等人如此尖銳地總結說：

總之原計劃羨於紫金山南麓地勢之起伏，而忽於交通之不便、且毫不顧及現今城北城西各地所受之影響、並忽視下關與城南歷史上之地位，其選擇紫金山南麓為中央政治區域、似屬大而無當。工局[南京市政府工務局]主張以明故宮一帶曠地、為中央政治區域、已經擬具詳細規劃圖案、一俟完成、即將提出。⁶³

而國都處亦擬具一份「關於首都道路計畫之釋疑」的文件，逐項反駁陳和甫等人對中央政治區和明故宮商業區地點之批評⁶⁴。雙方一來一往，言詞雖然激烈尖銳，但似乎都難說服對方⁶⁵。

此外，首建會機關刊物《首都建設》中，亦特別於此時刊出了一份由呂彥直所做的南京城市規劃⁶⁶，似乎有想藉呂彥直之地位來支持其觀點之意；因為呂彥直在此規劃案中，也主張以明故宮為中央政治區地點。文章中，呂彥直首先表明，他是以支持國民政府民族主義的觀點，來制訂此計畫；他說：

首都者、中樞之所寄寓、國脈之所淵源、樹全國之模範、供世界之瞻仰、其建設計畫之基本理想、當本於三民主義之精義、及建國大綱所定之規範、造成一適用美觀、宏偉莊嚴的中央政府運用權能之地、同時尤須以增進發展都市社會之文化生活為目的。⁶⁷

⁶² 計劃之意見書，《首都建設》2(1929年11月)：計劃26-46。

⁶³ 同前，頁計劃29-33。

⁶⁴ 引自同前，頁計劃30。

⁶⁵ 其內容大致重複《首都計畫》中之觀點，因此不再贅述；詳見同前，頁計劃42-44。

⁶⁶ 隨後《首都計畫》第4章「中央政治區地點」中的文字，即大抵照錄自孫科1929年7月12日的呈文。

⁶⁷ 呂彥直遺著，規劃首都都市區圖案大綱草案，《首都建設》1(1929年10月)：計劃19-28。文章中未附圖說，本文之圖說引自葉兆言著文，《老南京》(南京：江蘇美術出版社，1998)：185-186；但書中誤植此圖為墨菲所作。

⁶⁸ 引自「規劃首都都市區圖案大綱草案」，《首都建設》1(1929年10月)：計劃20。

呂彥直之南京
城市規劃也被
用來支持中央
政治區改在明
故宮

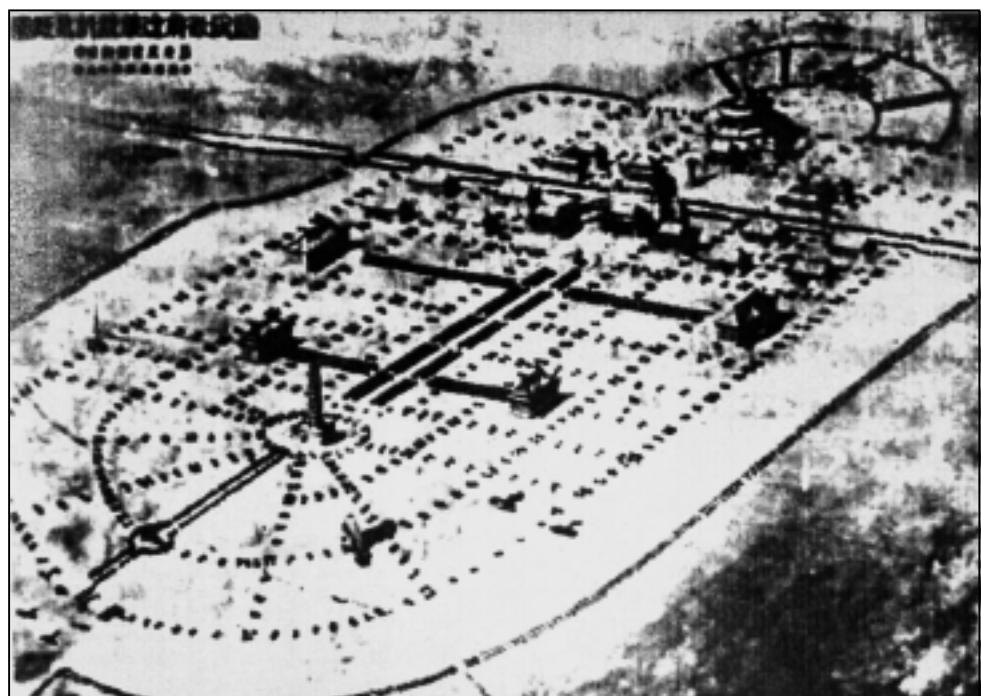


圖 4-1 首都南京之城市規劃圖，呂彥直，1929 年 10 月。

資料來源：葉兆言著文，《老南京》：186。

圖 4-2 明故宮中央政治區規劃圖，呂彥直，1929 年 10 月。

資料來源：同前，頁 185。

呂彥直規劃將
南京分為三區

明故宮中央政
治區之規劃內
容

而經比較美京華盛頓與法京巴黎的首都計畫，和南京現況和需求後，呂彥直認為，南京全市應分為三部分：居中為中央政府區，「宜就明故宮遺址佈設之」；而其西邊的為包括其它城廂區域和下關之「京市區」，東邊為以中山陵為中心之廣大「黨國公園區」（圖 4-1）。

中央政治區地點選在明故宮的原因，呂彥直說明，這是因為南京受到東北紫金山和西北長江之限，將來都市必向東南高原方向發展；因此明故宮位置將會在首都之中央，而有國家「中樞」之象徵。也是因此緣故，他認為，明故宮中央政治區規劃，首在大規模地「拆卸東南兩面之城垣、剷平其高地、而填沒城內外之壕渠、以便鋪設道路」⁶⁸。同時，應放棄原明皇城偏向西南之中軸線，以太平門為準，畫一正南北向之主軸線，將此設為中央政治區之「大經道」；而原有之中山路，路線亦稍加修改，成為「大緯道」。整個中央政治區再以「大緯道」為準，劃分為南北兩區（圖 4-2）。

大緯道之北區域，以全國政權所寄的國民大會建築為中心，其前立有巨大之孫中山遺像，再前為國家舉行典禮時之大廣場；兩側之東則為國民美術院、之西為中央圖書館；國民大會建築之後，則設先哲祠及歷史博物館。呂彥直認為，如此「皆可以發揚光大中華民族之文化、實國族命脈之所繫也」⁶⁹。

大緯道之南區域較為廣大，為執行全國治權之中央政府所在地。全區以長方形棋盤狀道路來規劃，其中中央大經道和其它兩緯道特別寬大，好呈現「雙十」之象徵意義⁷⁰。此雙十字北端配置國民政府建築，稍前方左側為主席公署，右側為行政院；後方則隔大緯道遙望國民大會。第一條東西緯道兩端，左為立法院，右為司法院；第二條較短之緯道，兩端則為考試院和監察院。而這五種國家主要機構，將構成一種幾何上的正五角型關係，呂彥直說，「以象五權鼎立之制度」⁷¹。其餘部會則配置於國民政府和五院之外的棋盤狀街廓中；中間之大經道，為園林並建立紀念碑。

至於大經道之最南端，則為表彰國民政府建國之目的，建一高塔稱「民生塔」或「建國紀念塔」；同時，中央政治區配置至此轉成以此塔為中心的半圓形。民生塔的周圍

⁶⁸ 同前，頁計劃 21。

⁶⁹ 同前，頁計劃 22。

⁷⁰ 同前。

⁷¹ 同前。

市區部分之規
劃內容

闢建為廣大廣場，再外為公園；且以民生塔為中心，放射出 12 條道路，象徵青天白日 12 道光芒，並連接城內各處。正南之放射狀道路底，設為「國門」，其外為「航空苑」（飛機場）；公園之外則闢成花園城市，為全市最高貴之住宅區。

黨國公園區部
分之規劃內容

「京市區」部分，則以新設於城中之市政府行政區，作為城北城南發展之觸媒。尤其城南部分，還須加上新設於漢西門內之火車中央總站計畫。呂彥直計畫，以中央總站為中心，開闢兩條分別向東和向東南之橫貫城南中心之大道，來改造舊城區，並與中央政治區之大緯道和民生塔相連；再加上原有舊路之拓寬改直，構成道路系統，他認為如此，「市區乃有發展之期望」⁷²。同時，為了紀念國民黨之偉大貢獻，呂彥直也提出，應在當日丁家橋中央黨部之東，接子午線路之中心，建一紀念中央黨部之巨廈，讓南京有中央政治區居中，中山陵居東，中央黨部紀念建築居西的偉大形勢，來呈現國民革命之光榮歷史。至於原有中央大學所在，則因「適位於政治區域之中心、吾國學風、每易受政治影響」⁷³，應遷移至其它幽靜之處。

呂彥直規劃案
中提倡中國宮
殿建築風格之
論述

「黨國公園區」部分，呂彥直計畫，除中山陵園外，還應西包玄武湖一帶，並向東擴大。全區廣植樹木以為森林，好作為首都東北之屏障；並可為國家文化機構，如植物天文台等學術機關，和設置農民模範村之處所。亦可為民眾日常遊憩之地；而因近中山陵之故，民眾遊憩之餘，可「感念遺教之長存，以不忘奮發砥礪而努力吾人之天職」⁷⁴。

同時，在計畫中，呂彥直也特別專闢一部份，直言在上面這些城市規劃完成後，還應特別注重公眾建築之設計，及建立民間建築之指導規範；而這些建築採用之形式必須以「中國宮殿建築風格」為主。他說：「夫建築者、美術之表現於宮室者也」⁷⁵；且從西人參觀北平故宮常嘆為奇偉來看，「中國之建築式」不但在世界建築中佔有特殊地位，並應將之視為「重要之國粹、有保存發展之必要」⁷⁶。因此呂彥直認為，應藉此國家重建、首都更新之際，通過藝術且科學化地改良運用，來讓以往的宮殿建築風格「進步」，好表達出國家精神之所在，並可對世界文化做出貢獻。這些想法，亟可呼應《首都計畫》中對「中國固有之形式」的提倡。計畫

⁷² 同前，頁計劃 24。

⁷³ 同前，頁計劃 21。

⁷⁴ 同前，頁計劃 25。

⁷⁵ 同前，頁計劃 26。

⁷⁶ 同前。

中，呂彥直以一種近於宣傳家的語氣說：

今者國體更新、治理異於昔時、其應用之公共建築、為吾國建設精神之主要的表示 必當採取中國特有之建築式、加以詳密之研究、以藝術思想設圖案、用科學原理行構造、然後中國之建築、乃可做進步之發展、而在國府區域以內、尤須注意建築上之和諧純一、及其紀念性質、形式與精神、相輔而為用、形式為精神之表現、而精神亦由形式而振生、有發揚蹈厲之精神、必須有雄偉莊嚴之形式、有燦爛綺麗之形式、而後有尚武進取之精神、故國府建築之圖案、時民國建設上關係至大之一端 亦吾人對於世界文化上所應有之貢獻也。⁷⁷

4.2.3 明故宮中央政治區地點的確定

蔣介石最終藉由體制上強勢地位確立中央政治區改在明故宮

上述這些關於中央政治區地點的紛紛擾擾，最後終因國民政府發下的一紙公文戛然而止。就在首建會 1929 年 9 月呈給國民政府，請其決定中央政治區在紫金山南麓後 4 個多月，也就是國都處 1929 年底裁撤後才 18 日，1930 年 1 月 18 日，國民政府便發下「訓令」第 18 號，命令首建會將中央政治區地點改在明故宮，並儘速制訂公布城廂區域之道路系統⁷⁸。文中並未說明如此決策之理由；但是，在國民政府檔案中，該文後附一張陸海空軍總司令部短牘上，身為國民政府主席的蔣介石親筆寫著：「行政區域決定在明故宮全城路線應即公布為要 蔣中正 一月十七日」⁷⁹（圖 4-3）。

而此時恰好距離國民政府 1930 年 1 月 16 日，核准首建會 1 月 13 日呈報，國都處已照令於 1929 年底結束後不過 2 日⁸⁰。如此時間巧合，似乎說明，自 1928 年秋天，同意以

⁷⁷ 同前。

⁷⁸ 中央政府行政區域決定在明故宮所有全城路線應即劃定公布（民國 19 年 1 月 18 日發），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-01，頁 15-18。

⁷⁹ 同前，頁 17。

⁸⁰ 首建會呈報之國都處結束之公文，詳見 呈報國都設計技術專員辦事處遵令結束及辦理經過情形（民國 19 年 1 月 13 日到），《國都設計技術委員會設置》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.10/6047.01-01，頁 33-36。國民政府核准之公文，詳見 呈報國都設計技術專員辦事處遵令結束照准（民國 19 年 1 月 16 日發），《國都設計技術委員會設置》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.10/6047.01-01，頁 37-38。

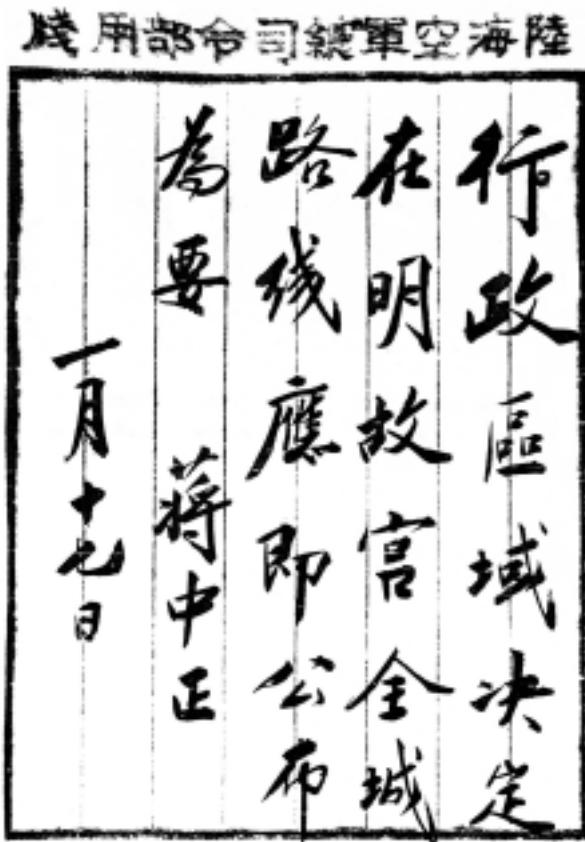


圖 4-3 蔣介石親自決定中央政治區地點改在明故宮之手令

資料來源：中央政府行政區域決定在明故宮所有全城路線應即劃定公布（民國 19 年 1 月 18 日發），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-01，頁 17。

蔣孫二人在中央政治區地點選擇過程中的政治運作分析

明故宮為中央政治區地點以來，蔣介石的決心從未改變。同時，對於孫科替以紫金山南麓為中央政治區的提議，蔣介石亦從未真心同意過；反而，不過在等待適當時機來加以「更正」而已。而蔣介石如此強勢運作，似曾引起孫科極大不滿；1930 年 1 月中之後，他和林逸民之聯袂辭去他們在首建會中的職位，似乎與此有關⁸¹。

然而，從另一角度來看，孫科在制訂《首都計畫》時，欲將中央政治區設置在紫金山南麓的部分原因，可能也是因為事先知道蔣介石此意圖，為與蔣介石分庭抗禮才作的決

⁸¹ 首建會於 1930 年 2 月 27 日不尋常地召開了「第一次臨時會議」，會中不但蔣介石親自出席，而且也邀集了包括胡漢民、林森等非屬常委、但與孫科親近人士參加。會中第二案（第一案為會務報告）即為孫科和林逸民請辭案，會議決議為「慰留」，孫科和林逸民親自在場。查閱之前的常會紀錄，並無孫林二人辭職之記載；而前一次常會開在 1 月 14 日。從這些時間關係來看，孫林二人極可能因蔣介石逕行發令，將中央政治區地點改在明故宮而辭職。當時反中央之中原大戰爆發在即，2 月 25 日閻錫山迎馮玉祥入太原，閻軍並進向山東之中央軍勢力範圍，情勢甚為緊張。而蔣除第一次全體會議外，從未出席過首建會常會；此次竟然親自在京參加會議並擔任主席，又邀其它高層諸員 19 人，規模超過之前第一次全體會議，可見此次會議之慎重。此外，該會中也通過「首都幹路系統圖案」，將在下節討論。以上詳見《首都建設》3 (1930 年 3 月)：會議 13-15。

中央政治區改
在明故宮對首
都計畫造成巨
大影響

劉紀文制訂的
市行政區計畫
內容及其結果

定。《首都計畫》中之宣稱，中央政治區地點擇在紫金山南麓，為來自都市計畫之科學原理，似乎不過背書之說詞。而《首都計畫》將明故宮列為中央政治區替選地點，又在中央政治區決定在紫金山南麓時，將其規劃為主要商業區，並稱如此將能增加國家財政收入，從上述的這些過程來看，可能也是政治考量下的結果。

爭執數月的中央政治區地點，就如此突然且未有正式理由地決定了。而中央政治區改在明故宮的決定，等於《首都計畫》最主要的規劃內容已遭推翻；因為影響所及，包括中央政治區配置計畫、明故宮開闢為主要商業區、火車客運總站在后宰門、及相關的道路系統和基礎設施計畫等，都得經過大幅修改才能施行。

此外，在規劃中央政治區的同時，劉紀文亦曾提出市行政區計畫。1929年9月4日，南京市政府在第60次市政會議中，曾通過了位於鼓樓之北的市行政區計畫⁸²。計畫中，劉紀文規劃以子午線路（今中央路）和中山路交叉口為中心，闢出一面積約600公畝的地域，來作為將來市府辦公處所，周圍並環築道路使之成為城市空間的焦點。而其理由是鼓樓位置為南京之地理中心；並曾發佈命令禁止範圍內的土地買賣和禁建。而從劉紀文1930年4月提出的「首都城內分區圖」來看（圖4-10），其地點和面積與《首都計畫》中規劃的傅厚崗地點相同⁸³。不過，到了1931年6月間，接任市長的魏道明，又發令撤銷，從此市行政區計畫胎死腹中⁸⁴。

⁸² 《首都市政公報》44（1929年9月30日）：公牘44-45。

⁸³ 然而在正式文件中，劉紀文從未說明這項決定是沿襲自《首都計畫》。

⁸⁴ 《首都市政公報》62（1931年6月30日）：報告10。

第三節 城廂內主要道路系統的修訂

城廂內主要道路系統計畫修訂過程

配合主要道路系統計畫制訂了五種相關法規

修訂後的「首都幹路系統圖」僅在形式上承襲《首都計畫》

除中央政治區改在明故宮外，蔣介石 1930 年 1 月 18 日發下手令中，「全城路線應即公布」詞句，也對首都計畫的修訂程序產生影響。在此命令的催促下，劉紀文在未通盤檢討整體計畫的情況下，即趕緊指揮首建會人員，用不到 2 個月的時間內，修訂完成了「首都幹路系統圖」，於 1930 年 2 月 27 日送交首建會第一次臨時會議核議。而此次會議因為摻雜孫科與林逸民辭職風波問題，在蔣介石親自主持會議的情況下，劉紀文擬訂的「首都幹路系統圖」，似乎沒有經過什麼爭議就順利通過⁸⁵。國民政府因此於 3 月 8 日發令公布施行⁸⁶；10 月初，並公布了由劉紀文所擬的「首都幹路定名圖」，南京因此出現了許多迥異以往的道路名稱。

1930-1937 年間，南京市政府即按照此主要道路系統計畫，開闢了相當數量的道路，成為首都計畫執行方面最有效部分。而首建會和南京市政府也曾制訂四種相關法規，來促進新關道路兩旁的土地開發和控制建築景觀。不過，如此匆促制訂公布的結果，也惹來南京市民的不斷抗議，南京市政府最後又制訂相關規定，好讓市民可以申請修改某些道路的位置。

4.3.1 「首都幹路系統圖」的制訂

劉紀文曾經說明，此次通過的「首都幹路系統圖」（圖 4-4），修訂自《首都計畫》⁸⁷。不過細究起來，其沿襲的部分，似乎僅限於形式方面而已；從其計畫眼光與方法來看，兩者間似乎有相當大的差距。首先，劉紀文擬定的「首都幹路系統圖」計畫範圍，僅止於城廂地區和下關一小部分，並不如《首都計畫》那樣，是在同時考量城廂外市郊公路計畫，和下關浦口之道路計畫下，所進行的具有全盤眼光的道路系統計畫。其次，道路系統計畫所根據的基礎也不同。就如前

⁸⁵ 同前節註 42；亦參見 首都幹路系統圖案請鑒核公布（民國 19 年 3 月 7 日到），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-03，頁 34-36。

⁸⁶ 公布首都幹路系統圖案並於首都衝要地方分區張貼俾眾週知（民國 19 年 3 月 8 日發），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-03，頁 39-40。

⁸⁷ 劉紀文，「首都幹路系統規劃例言」，《首都建設》3（1930 年 3 月）：例言（無頁碼）。

首 都 幹 路 系 統 圖

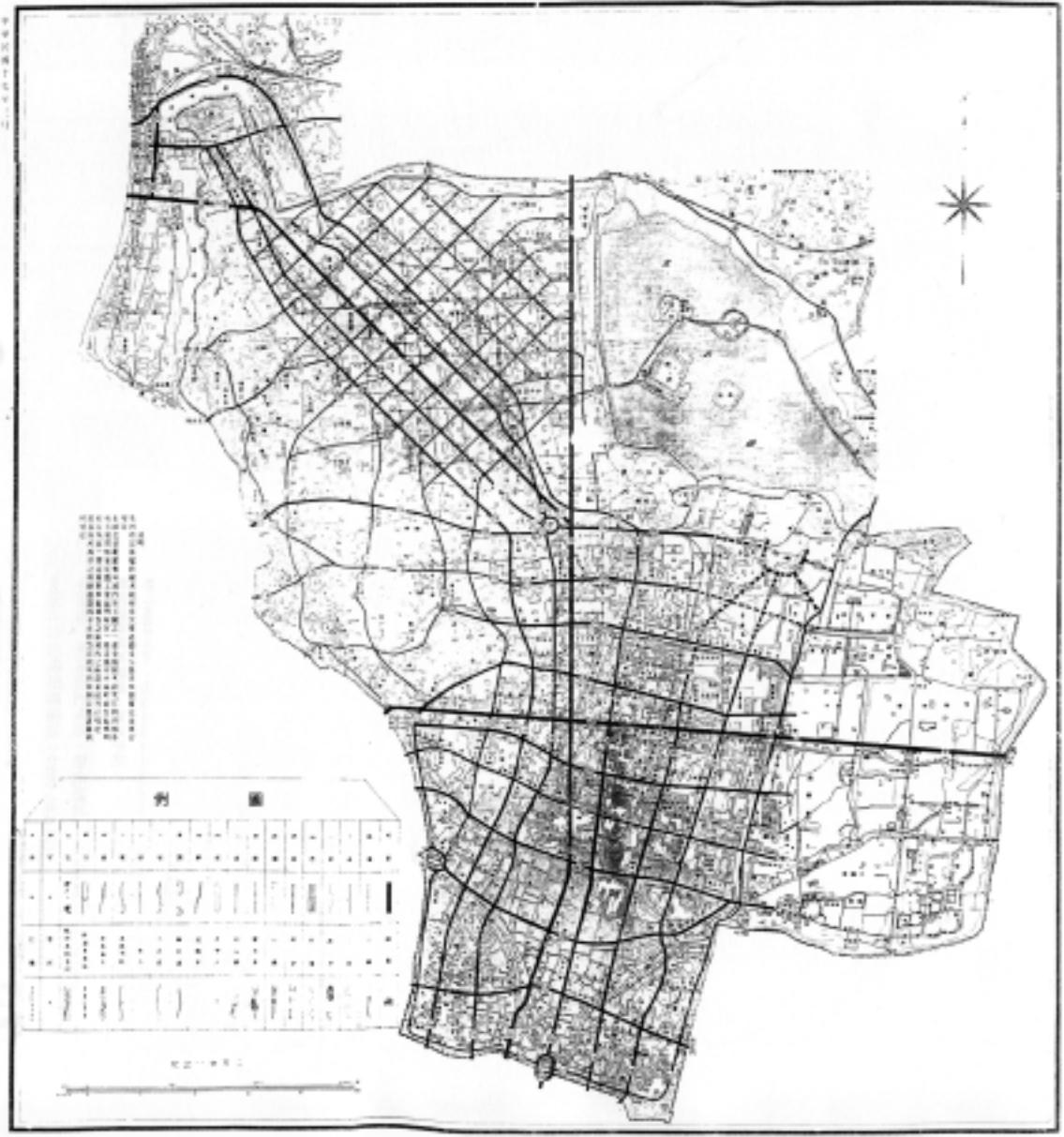


圖 4-4 首都幹路系統圖，1930 年 3 月 8 日國民政府公布。

資料來源：《抗戰前國家建設史料：首都建設（一）》：304

章第二節所述，《首都計畫》中的道路系統計畫的基礎，為全市的土地分區使用計畫；必須先確定分區計畫後，才依分區需要制訂道路系統計畫。然而，劉紀文卻說，「幹路系統為任何城市規畫之基礎、必須幹路確定、而後其它規畫、乃能有所附麗、故計畫城市、無不先從規畫幹路著手」⁸⁸。顯然他所認知的計畫方法和程序，與國都處之間有著根本的差異。

道路層級規劃

在道路層級方面，「首都幹路系統圖」中規劃的主要道路寬度分為 8 種，也與《首都計畫》有所差異；其路寬分別為 40 公尺、36 公尺、30 公尺、28 公尺、22 公尺、18 公尺、和 12 公尺⁸⁹，計畫闢建之幹道總長 177 公里⁹⁰。至於幹道間之距離—即街廓寬度，他認為應以 300 公尺為原則，而非《首都計畫》中採用的 400 公尺⁹¹。

城中城南舊市區部分的主要道路系統規劃

在幹道系統佈設方面，劉紀文採用的原則與《首都計畫》類似，都是將城廂地區分為舊市區和新市區兩部分，分別以不同系統來規劃。然而，他反對《首都計畫》中的部分採放射狀街道模式，認為「行車不易管理、為近代城市計畫之所忌故一律避免」⁹²。在城中、城南舊市區方面，修訂後的「首都幹路系統圖」基本與《首都計畫》相似，都是依舊路畫出一近似棋盤狀之道路系統。不過，除南北向幹道密度較疏外，且將《首都計畫》中計畫連通漢西門（今漢中門）外之漢中路拉直並放大為 40 公尺，以便與中山路、中央路，構成一十字型，作為城廂區域的道路系統主幹⁹³。

城廂西北新市區部分的主要道路系統規劃

在城廂西北部新闢市區方面，劉紀文除了將他原計畫的子午線路（中央路）重新劃在「首都幹路系統圖」之外⁹⁴；並認為，中山路以北，應以他所築成之中山路方向為準，劃成棋盤街模式，以便建屋時為西北東南向，「合於建築之

⁸⁸ 同前。

⁸⁹ 首都道路計劃昨公布，南京中央日報，1930 年 4 月 2 日。而其邏輯也是與考慮汽車通行有關，劉紀文曾說：「幹路之寬度、車行道通常容車六行、其次容車四行、（每行三公尺）人行道各自五公尺至三公尺不等」；引自 首都幹路系統規劃例言，《首都建設》3（1930 年 3 月）：例言。

《首都計畫》中規劃的 7 種道路層級，則為幹道(28m)、次要道路(22m、18m、12m 等 3 種)、環城大道、林蔭大道、內街(6m)。

⁹⁰ 首都建設委員會第一次全體大會經濟建設組提案彙輯，南京中國第二歷史檔案館，檔號 587-7-2。

⁹¹ 劉紀文，首都幹路系統規劃例言，《首都建設》3（1930 年 3 月）：例言（無頁碼）。

⁹² 同前。

⁹³ 首都道路計劃昨公布，南京中央日報，1930 年 4 月 2 日。

⁹⁴ 劉紀文在 1928 年興築中山路時，曾計畫開闢從新街口到神策門（今和平門）的子午線路，詳見第二章第二節中的討論；但國都處在制訂《首都計畫》時並未接受。

城東新闢市區部分之主要道路系統規劃

《首都計畫》之林蔭大道計畫暫被排除和環城大道未被採用

「首都幹路定名圖」的制訂過程及其影響

命名系統之構想

要素」⁹⁵。顯然劉紀文對《首都計畫》將此區道路規劃為正南北向不表認同。中山路以南之道路規劃原則，則與《首都計畫》類似，認為「所取路線、悉隨山勢為轉移、不主多施剷削、以省路工」⁹⁶，雖然畫出之路線不盡相同。

城東之明故宮地域，因為劃為中央政治區，必須另有規劃，因此不在此次計畫之內。而臨接明故宮中央政治區西北之小營一帶，劉紀文原計畫為火車客運總站地域，因此劃出一小型放射狀道路系統。不過，此計畫在首建會第一次臨時會議中被保留⁹⁷；主要可能與孫科主持之鐵道部，支持《首都計畫》將火車客運總站設在后宰門外有關。

而在該「首都幹路系統圖」的修訂過程中，對於《首都計畫》所提出的，攸關城廂地區環境改善之一的林蔭大道計畫，也暫時排除在外。同時，《首都計畫》中將南京舊城牆改築為「環城大道」的計畫，亦未被採用；雖然劉紀文曾說明，舊有城牆將暫時被保留。因此，縱使僅從實質形式來看，《首都計畫》中規劃的城廂內主要道路系統計畫，被保留下來的部分其實也有限。

4.3.2 「首都幹路定名圖」的制訂

「首都幹路系統圖」修訂公布後，1930年10月6日，國民政府又根據首建會提議，公布劉紀文擬定之「首都幹路定名圖」⁹⁸（圖4-5）。該計畫中，不但命名邏輯甚為獨特，而且也為南京添加上一套過去所無的文化符號；日後國民政府遷台後，更將這套道路命名系統運用在台灣許多城市，企圖影響民眾的感覺與認知。因此，似乎值得進一步探討其背後思維。

首建會呈文中說明，幹道命名共分三類。第一類為將計畫之40公尺十字型主幹道，由南至北分別命名為中央路、中山路、漢中路和中正路（今中山南路），好各表示南京為中央政府所在地、紀念孫中山、和該路居幹道系統中心位置

⁹⁵ 劉紀文，「首都幹路系統規劃例言」，《首都建設》3（1930年3月）：例言。

⁹⁶ 同前。

⁹⁷ 《首都建設》3（1930年3月）：會議13-15。

⁹⁸ 此案劉紀文最早在1930年4月中首建會召開的「第一次全體委員會」中提出。隨後稍加修改後，首建會於1930年9月24日呈文國民政府同意；該文內容和國民政府同意之經過，詳見審議首都幹路擬名圖案請鑒核公布（民國19年9月24日到），和 公布修正首都幹路擬名圖案（民國19年10月6日發），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號0511.20/5050.01-03，頁43-63。

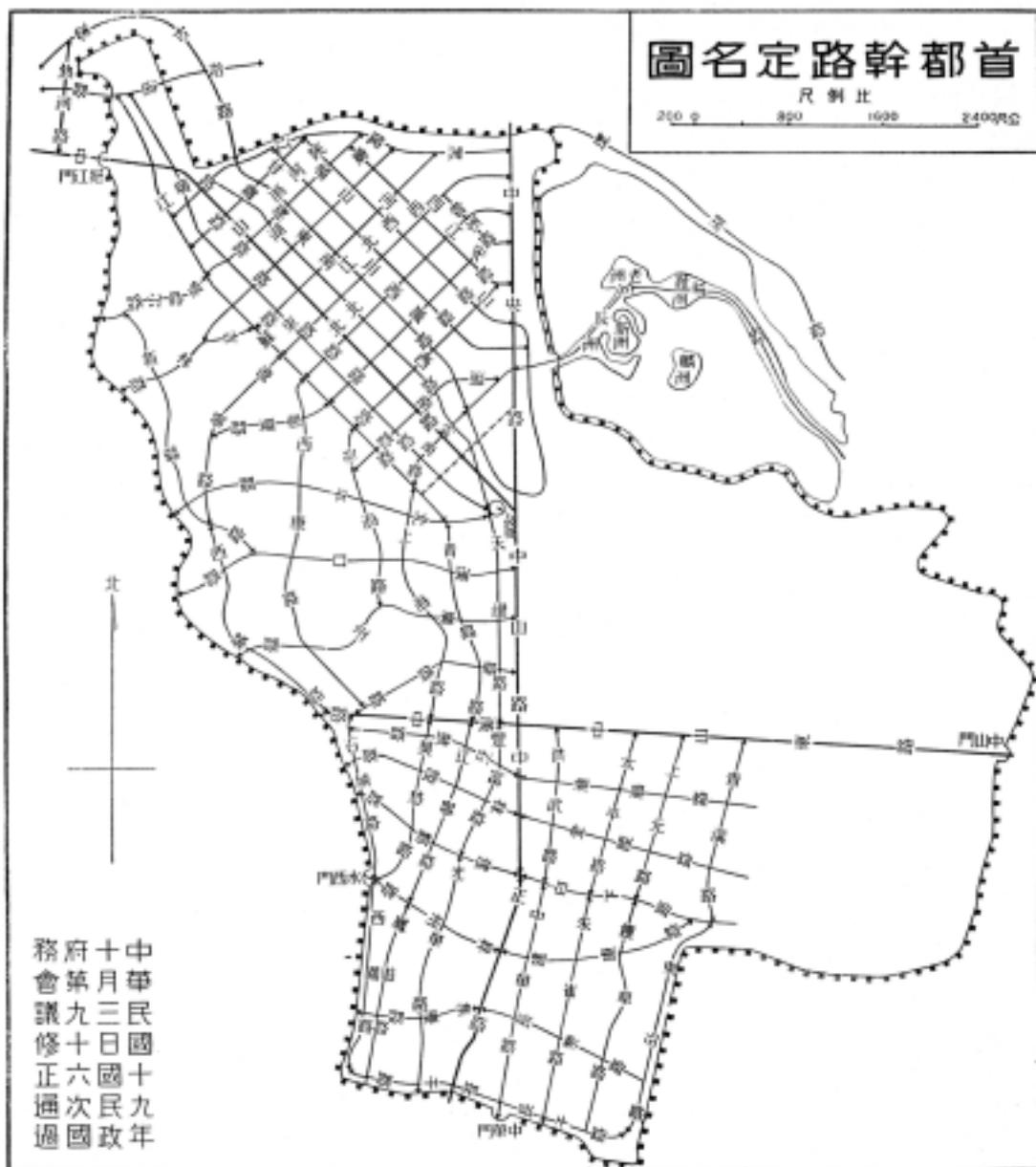


圖 4-5 首都幹路定名圖，1930 年 10 月 6 日國民政府公布。
資料來源：《抗戰前國家建設史料：首都建設（一）》：306。

之意。第二類為中山路以西、漢中路以北各幹道，依道路長短比照 18 省之財力差別分別命名。其中廣東省歲入最高，因此將長 4.8 公里的幹道命名與它；貴州省歲入最低，以它命名的道路長僅 600 公尺。再者，中山路、漢中路以南舊市區方面，則以南京各種過去舊稱來命名，因此有淮海、金陵、秣陵、昇州、建康等路名出現。

制訂首都幹路
定名圖的目的
之一：加強民族
論述

目的之二：解決
首都計畫財源
不足問題

這種奇特的命名方式，顯然是為了加強首都計畫的民族論述而制訂的。因為不但主要道路系統的核心幹道，被以建國者的孫中山來命名；而且各省市地名的納入路名，不啻標示了國家的版圖，使在南京來往的行人，都能感覺到國家的實存⁹⁹。尤其「中正路」的出現，則標誌了在當時特定環境下，權力集中於蔣介石一人身上的政治現實；雖然其表面理由為此路位置恰居幹道系統之中心。然而，就如夏春祥所分析的那般¹⁰⁰，在這個重新命名的過程中，除了南京原來具有「地點」指意式的路名符號，如珠寶廊意指珠寶店集中之處等（圖 2-10），被新路名掩蓋了其空間內容與名稱間的連續意義外，也呈現了當權者如何透過行政措施，想要重新建構民眾的集體記憶，用來支持特定神話或意識型態。

同時，這一命名舉措也與執行首都計畫的財源不足有關。首都計畫的整體執行經費，根據國都處和首建會工程建設組的估計，將高達 5000 萬元以上¹⁰¹。其中開闢道路所需經費最多，約 1200 萬；尤其城廂西北地域，由於明初時為軍營，所以多數為官有地，若想要如《首都計畫》規劃那般由受益戶按比例出資興築馬路，政府必須負擔大多數經費。而這可能是劉紀文將城廂西北計畫幹道，以各省市來命名的主要原因；因為如此一來，將可要求各省出資興建各條幹道。

比如，首建會曾於 1929 年 6 月第一次全體會議時決議，以發行公債 3000 萬和各省攤派 2000 萬，來籌措這筆龐大的執行經費¹⁰²，並經送請國民黨三屆三中全會議決通過¹⁰³；然而，實際上這些決議均無法執行。不但公債因國民政府未撥付基金而無法發行¹⁰⁴，由黨內派系和地方實力軍人掌

⁹⁹ Benedict Anderson 曾經指出，在民族國家的建立過程中，繪製國家地圖和人口調查、建立國家歷史博物館等，都是必須最早被進行的。而地圖除了可以具體標示出國家版圖、區分人群邊界外，更重要地是，它本身即是一種「民族識別」(a national identity)的建構，藉著地圖可被不斷再生產的過程，它可以被印製成海報、官式圖記、雜誌和教科書的封面，在各種場合中出現，讓從未謀面過的人，覺得自己是屬於某個「想像的」共同體。從某個角度來看，「首都幹路定名圖」將全國各省市名字命在南京主要道路上，便是 Anderson 所稱的這種「地圖論述」(the discourse of mapping)的另一種再現形式。參見 Benedict Anderson, *Imagined Communities* (London: Verso, 1983)。

¹⁰⁰ 文化象徵與集體記憶的競逐：從台北市凱達格蘭大道談起，《台灣社會研究季刊》31 (1998)：57-96。

¹⁰¹ 《首都計畫》中估計整體執行經費約 5180 萬元，其內容詳見第四章第二節中的討論。首建會工程組織之估算參見 首都建設委員會第一次全體大會經濟建設組提案彙輯，南京中國第二歷史檔案館，檔號 587-7-2。不過，如許龐大的執行經費，直至 1937 年對日抗戰爆發，國民政府都未成功籌措；而此也為首都計畫被執行地很少的主因之一。

¹⁰² 《首都建設》1 (1929 年 10 月)：會議 2。

¹⁰³ 秦孝儀主編，《抗戰前國家建設史料：首都建設（二）》：174-176。

¹⁰⁴ 由於當時國民政府發行公債浮濫，所以只有設有基金保息的公債才會有人願意購買，因此第

城廂西北次要
道路系統和下
關道路系統的
制訂與公布

新街口圓環計
畫的制訂與執
行

控的各省，也不願攤派經費¹⁰⁵。因此在 1930 年 4 月召開的首建會「第一次全體委員會」中，劉紀文即曾提出，由各省依財力豐嗇出資分築南京計畫道路，並以該省省名作為該道路名稱的構想，並經大會決議通過¹⁰⁶。從這些脈絡來看，此次「首都幹路命名圖」的制訂和公布，部分原因不過想要鼓勵各省儘速捐輸經費；但實際上效果甚微。

隨後，國民政府於 1930 年 12 月 2 日，公布了首建會擬訂的城廂西北地域，中山路以北、中央路以西之次要道路系統¹⁰⁷。1934 年 3 月 2 日，並根據行政院同意南京市政府工務局之擬定，公布了下關道路系統圖¹⁰⁸。

南京市府則在 1930 年中，先行擬定寬達 100 公尺、並設有警亭銅像等之「新街口圓環計畫」；隨後送交首建會第 26 次常會通過，並開始執行¹⁰⁹。1930 年 11 月市政會議並決議，將新街口圓環四周俱劃為銀行區；且強制地主限於 5 個月內開始建築，其建築草圖並得經工務局審查，認為符合「整肅」之原則才能興建¹¹⁰。如此才構造出新街口圓環的特殊空間景觀（圖 4-6）；不過，並未按照《首都計畫》所設想的那般，規定這些建築必須冠上「中國宮殿建築風格」。

一次全體會議時，首建會即通過請國民政府撥出專款作為保息基金但未果。1930 年 4 月第一次全體委員會召開時，又通過請國民政府以部分庚子賠款退款來充當基金，並通過孔祥熙所提之「公債條例」；但隨後中央政治會議來函，說明庚款賠款另有用途，已無餘額供充當基金，因此再次流案。國民黨三屆四中全會時，又曾交中央政治會議核辦，以俄義庚款賠款 1/3 作為基金，但最後並未施行。因此，首建會存在期間並未能發行首都建設公債。以上參見首建會歷次對國民黨中央之工作報告，收錄在秦孝儀主編，《抗戰前國家建設史料：首都建設（二）：29-86；亦可參見同書整理之「籌集首都建設經費案」，頁 174-184。

¹⁰⁵ 首建會第一次全體委員會時，劉紀文曾提出一份「各省區分擔首都建設經費實施方案」，並經大會通過。其方案中規劃，粵蘇浙鄂川等五省共分擔 790 萬元，湘燕贛晉閩奉共分擔 780 萬元，其餘由其它 11 省和三個特別區分擔。這項提案與他和孔祥熙、孫科在三屆三中全會之內容相同。參見首都建設委員會秘書處編，《首都建設委員會第一次全體大會特刊》（南京：首都建設委員會秘書處，1930）：56。

¹⁰⁶ 有關「第一次全體委員會」的開會經過，本文將在下節中討論；有關劉紀文在會中提出之幹道名稱提案全文，參見 審議首都幹路擬名圖案請鑒核公布（民國 19 年 9 月 24 日到），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-03，頁 48-50。

¹⁰⁷ 此次要道路系統最早由劉紀文所規劃，首建會於 1930 年 11 月 24 日正式呈文請國民政府核准並公布；但文中所附圖面已失，因此無法詳知計畫之內容。有關此計畫之記載，詳見 首都次要道路先將中山路以北子午線路以西次要道路公布週知（民國 19 年 11 月 27 日到），和 首都次要道路先將中山路以北子午線路以西次要道路公布週知（民國 19 年 12 月 2 日發），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-03，頁 64-67。

¹⁰⁸ 南京市下關道路系統圖（民國 23 年 2 月 24 日到），和 南京市下關道路系統圖准予備案並公布（民國 23 年 3 月 2 日發），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-04，頁 87-93。

¹⁰⁹ 此圓環計畫過程中，曾有市民劉春霆等呈請縮減未獲同意。其計畫經過，參見《首都市政公報》62（1930 年 6 月 30 日）：公牘 37-38，和《首都市政公報》64（1930 年 7 月 31 日）：公牘 11-12。

¹¹⁰ 《首都市政公報》76（1931 年 1 月 31 日）：紀事 11-12。



圖 4-6 完工後的新街口圓環（攝於 1946 年）

資料來源：劉曉梵編，《南京舊影》（北京：人民美術出版社，1998）：62。

4.3.3 相關法規的制訂

首都幹路系統
計畫的執行成
果與相關法規
的制訂

雖然各省不願攤派築路經費，不過截至 1937 年止，南京市政府還是大致根據「首都幹路系統圖」，以逐年自行編列預算和沿路地主攤提築路經費等方式，共完成了長達約 63 公里的城廂內道路建設，其中多數為柏油路面；此為首都計畫各種計畫項目中，執行度最高的一部份¹¹¹（圖 4-7）。而為了配合這些道路開闢計畫的執行，首建會和南京市政府曾先後制訂五種相關法規；其中以《南京市申請路線修改辦法》之制訂過程較為特殊。茲依時序分述如下：

一、《南京特別市新闢幹道兩旁建築房屋規則》

《幹道兩旁建
築房屋規則》的
制訂緣由

為了讓這些新闢幹道兩旁有統一整齊的視覺景觀，南京市政府早於 1929 年 12 月 24 日，便制訂了內容精細嚴格的《南京特別市新闢幹道兩旁建築房屋規則》，來控管路旁

¹¹¹ 安嘉芳，政治都市的發展—抗戰前的南京，1927-1937：267-271。其中圖 5-7 未載、在 1935-1937 年之後主要闢建的道路還有莫愁路（寬 22 公尺）、廣州路雲南路西段與拉薩路（寬 6 公尺）、上海路多倫路與蒙古路（寬 7 公尺）、珠江路昇州路建康路與東海路南段（寬 28 公尺）、南通路（寬 5 公尺）、福建路黑龍江路察哈爾路綏遠路與御道街（寬 5.5 公尺）、鎮江路（寬 3 公尺）和新住宅區第一和第四區道路。

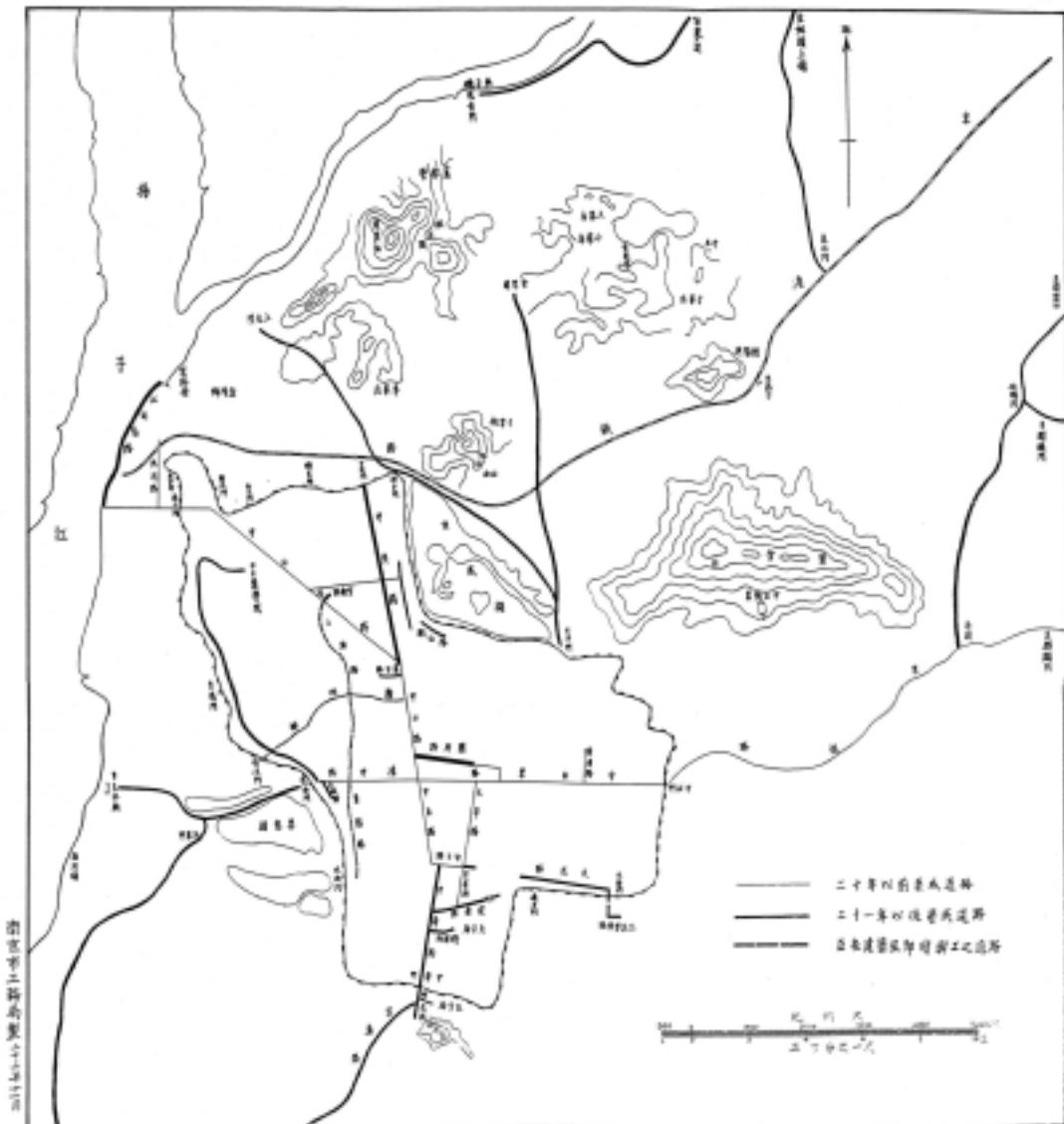


圖 4-7 1934 年之前完成及計畫興工的主要道路圖

資料來源：《抗戰前國家建設史料：首都建設（二）》：326。

的私人建築形式¹¹²。其內容共分 4 章 21 條¹¹³；規範的建築類型分為「市房」和「住宅」兩種。並且，其中第 4 條規定，幹道兩旁建築物之前沿，除特別規定者，一律須與幹道平行。 「市房」方面，第 6 條規定，至少須為兩層樓高，第一層高度不得低於 4 公尺，第二層不得低於 3.6 公尺。第 7 條規定，同一街廓之市房建築其每層高度應一律相同。第 9

¹¹² 該《規則》全文詳見《首都市政公報》51（1930年1月15日）：例規 1-2。其前身為南京市政府，為管制新建之中山路兩旁建築景觀，於 1929 年 1 月公布的《中山路兩旁建築辦法》。該《辦法》共分 4 章 11 條，內容類似於《南京特別市新闢幹道兩旁建築房屋規則》，但「市房」稱為「舖房」；法條全文詳見《首都市政公報》28（1929 年 1 月 31 日）：紀事 3-4。

¹¹³ 第 1 章為「總則」（1-5 條），第 2 章「市房」（6-13 條），第 3 章「住宅」（14-19 條），第 4 章「附則」。



圖 4-8 城南中華路拓寬後景觀；從沿路新建築形式中，似可窺見《新闢幹道兩旁建築房屋規則》的影響。
資料來源：同圖 5-6，頁 61。

條規定，市房路面至屋簷之總高度，不得超過其前道路寬度，超過者按 1:1 之比例逐層退縮。第 10 條規定，市房門面之寬度必須介於 4-8 公尺之間。第 12 條規定，市房外牆須與幹道並行不得退縮。第 13 條更規定，市房之第一層不得搭出棚架等突出物，二層以上之突出物，深度不得超過 1 公尺，全寬不得超過面寬之一半。

「住宅」方面，第 15 條規定，第一層之高度不得低於 3.5 公尺，二層以上不得低於 3.2 公尺。第 16 條規定，住宅之外牆應距離路界和鄰界至少 3 公尺。第 17 條規定，圍牆高度不得高於 1.8 公尺。第 19 條則特別規定，新闢幹道兩旁所有建築物之「門面式樣」，須經工務局核准才能興造。從當日留下的街道照片中，大致可窺見如此市政府如此規定，對近代南京城市空間形構發生的影響（圖 4-8）。

二、《南京市築路攤費暫行規則》

1930 年 8 月 30 日，國民政府根據首建會同意南京市人民政府之提議，核准公布了《南京市築路攤費暫行規則》¹¹⁴。

¹¹⁴ 呈為南京市築路攤費暫行規則（民國 19 年 8 月 25 日到），和 呈送南京市築路攤費暫行規則（民國 19 年 8 月 30 日發），《營建事業法令》，國史館國民政府檔案，檔號 0121.80/9915.01-01，頁 20-28。

制訂《築路攤費暫行規則》的緣由和過程

規則內容分析

《首都計畫》中雖有類似計畫，但未提出具體實施辦法；而此規則制訂之提議，最早似乎來自孔祥熙，其觀點主要是為了減輕政府因闢路而來的財務負擔¹¹⁵。

《南京市築路攤費暫行規則》內容共計 14 條¹¹⁶。其中第 2 條規定，凡因新建或拓寬道路發生之費用，包括工程費、地價補償金和房屋拆遷費等，應由道路兩旁之受益地主均攤；但河溝和其它供公用土地部分，由市府負擔。第 4-9 條則規定，分攤範圍為沿路兩旁各 45 公尺之土地；其中前 15 公尺稱「第一區」，分攤所有經費之 1/2，後 30 公尺稱「第二區」分攤另外 1/2；而未繳攤費者，市府可以逕行徵收，並設置「攤費審查委員會」來統籌負責。第 10-12 條的內容，則類似《首都計畫》草擬的《授權法》草案中之「收用餘額土地」制度¹¹⁷；其中規定，凡第一區土地深度不足 15 公尺或寬度 4 公尺、或第二區土地不滿 20 平方公尺之殘地、或沿路兩旁 45 公尺內之空地，市府都可徵收。

三、《首都新闢道路兩旁房屋建築促進規則》

制訂《房屋建築促進規則》的緣由和過程

規則內容分析

為了使南京看來「市面發達」，並防止土地囤積惜售，首建會在第 44 次常會中，通過孔祥熙所擬之《首都新闢道路兩旁房屋建築促進規則》；隨後國民政府送行政院審查通過後，於 1931 年 10 月 24 日核准並公布¹¹⁸。

《首都新闢道路兩旁房屋建築促進規則》的內容共計 9 條¹¹⁹。其中第 1-3 條規定，凡在新闢道路兩旁 30 公尺內空地之地主，必須於規則公布後 6 個月內，向南京市政府登記土地面積及地價；而南京市政府有權對該空地，擬定建築綱

¹¹⁵ 此《南京市築路攤費暫行規則》，最早由孔祥熙在首建會第一次全體委員會（1930 年 4 月 15-17 日召開）中提出，當時稱為「首都開闢馬路應就沿路兩旁分別征費案」；但全體委員會議決議為「保留」（參見附錄表 3），認為應俟中央制訂土地法後，有法源依據再來討論。但似乎因為需錢孔急，南京市政府經自行修改後，在 1930 年 7 月 30 日向首建會提出《南京市築路攤費暫行規則》草案，後經首建會第 30 次常會通過，並呈國民政府第 91 次國務會議同意後公布。其制訂背景、過程和孔案法條全文，參見劉岫青，《南京土地徵收之研究》（台北：成文出版社，1977）：49683-49690；《南京土地徵收之研究》原作於 1937 年。

¹¹⁶ 《南京市築路攤費暫行規則》全文，詳見 呈為南京市築路攤費暫行規則（民國 19 年 8 月 25 日到），《營建事業法令》，國史館國民政府檔案，檔號 0121.80/9915.01-01，頁 20-26。

¹¹⁷ 詳見本文第三章第四節。

¹¹⁸ 首都新闢道路兩旁房屋建築促進規則（民國 20 年 7 月 28 日到），和 核復首都新闢道路兩旁房屋建築促進規則（民國 20 年 10 月 24 日發），《營建事業法令》，國史館國民政府檔案，檔號 0121.80/9915.01-01，頁 53-60、71-72。

¹¹⁹ 《首都新闢道路兩旁房屋建築促進規則》全文，詳見 首都新闢道路兩旁房屋建築促進規則（民國 20 年 7 月 28 日到），《營建事業法令》，國史館國民政府檔案，檔號 0121.80/9915.01-01，頁 53-60。

要及興築限期。第 6 條規定，未登記或期限內未建築者，南京市政府將按地價 1/100 徵收罰金；而逾期 1 年者，得予以徵收。第 5 條則規定，若該地為不符合建築者，市政府得協調鄰地地主收買，或由市政府徵收。

四、《首都百子亭土地重劃試行區域暫行規則》

制訂市地重劃
規則的緣由

為了讓計畫道路兩旁新劃街廓內土地整齊畫一，並減輕市府財政負擔，首建會亦曾規劃，在城北百子亭一帶試辦「市地重劃」，並經國民政府同意，於 1931 年 11 月 7 日，公布了《首都百子亭土地重劃試行區域暫行規則》29 條¹²⁰。而其構想似乎來自《首都計畫》中提出的「重定地段」¹²¹。比如《暫行規則》第 2 條說明，所謂「土地重劃」為「以交換分合及改良地形等方法，將原有全區土地劃出道路、廣場、公園、堤塘、溝渠及其他公用用地後，所餘之土地劃成適於建築之地段，再按縮減比例重新分配於原土地所有人」；第 21 條亦規定，「分配地段之位次在可能範圍內應依其原有之位次」。

規則內容分析

不過，在實施方法上相當不同。首先，《首都計畫》中提出之「重定地段」規劃機關為市設計委員會，決策機關為市立法機關；《暫行規則》第 10 條規定之規劃機關為「土地重劃委員會」¹²²，決策機關則為不具有民意基礎的首建會。其次，《首都計畫》中提出，拆除費用由市府負責，道路興築費用由地主負擔；《暫行規則》第 3 及第 4 條規定，劃出部分土地出售，專供道路等公共設施興築之用，惟這些土地加上公共設施用地不得超過全區土地之 30%。再者，《首都計畫》中提出之土地估價由市土地局負責；《暫行規則》第 7 條則明確規定，應依區內各戶申報地價之平均數、或若干年之買賣平均價酌加上漲率、或參考鄰近地價等三種，其中

¹²⁰ 該計畫及《首都百子亭土地重劃試行區域暫行規則》草案，最早由孔祥熙所提出，首建會於 1931 年 11 月 2 日正式呈文請國民政府准予備案施行。計畫之地域範圍，南至北極閣、北至玄武門、東至城牆邊、西至高樓門，全區面積共約 51 萬平方公尺；不過最後似乎並未實施。計畫過程及《暫行規則》全文，詳見 首都城北百子亭一帶路線計劃圖並該區土地重劃試行區域暫行規則（民國 20 年 11 月 3 日到），和 首都城北百子亭一帶路線計劃圖並該區土地重劃試行區域暫行規則（民國 20 年 11 月 7 日發），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-01，頁 37-48。

¹²¹ 《首都計畫》中有關「重定地段」之構想及具體規定，詳見本文第三章第四節之討論。

¹²² 其第 11 條規定，「土地重劃委員會」之 12 名委員由首建會聘任，委員中包括首建會秘書長及專門委員 4 人、南京市政府職員 4 人、有土地行政之學識經驗者 4 人；而地主亦可推派 4-6 名代表參加，但只能「列席」。

《申請路線修改辦法》的制訂
主要與南京市
民反抗有關

一種或參用三種來決定標準地價。同時，該《暫行規則》第 23 條亦細緻地規定，重劃後每筆土地之最小單位面積為深 15 公尺、寬 8 公尺之矩形；而原持有面積過小不足以分配到此最小單位面積者，則易以地價補償。

五、《南京市申請路線修改辦法》

至於《南京市申請路線修改辦法》的制訂，似乎與「首都幹路系統圖」的惹來南京市民不斷抗議有關。1931 年 4 月 8 日、也就是「首都幹路系統圖」公布後不過約 1 年，天昌號等 30 多家商店呈文國民政府，請其同意取消花牌樓北面和吉祥街開闢為 28 公尺寬之太平路計畫¹²³。呈文中這些市民表示，花牌樓一帶早成南京最主要商業中心之一，而南京市政府公告將於 4 月 1 日拆建太平路，將造成「因一政之建設扼及千百家之生機」的後果，對他們而言「實有生死關頭」之感¹²⁴。同時他們也批評，首都計畫採從荒地建起之美京華盛頓模式才會如此；若採英京倫敦之改良方式進行，則不至造成此種問題。更進逼質問當時政制之為政府獨裁，凡事只由政府片面決定即要求人民遵行，才是造成此問題之原因。他們說：

惟思歐美市政皆有參事代表民意，是以凡興一政必與民生無礙，始可見諸實施。今首都建設委員會如以為經規定未可變更，則當日規定路線，何以可棄舊更新。若曰只可官家自由變動，不能因民意而轉移，似非三民主義實現世代之政策¹²⁵。

然而，如此陳情說理換得南京市政府發來通知，內載首都建委會函覆市府稱，該路線已奉國民政府核准公布，因此不能變更¹²⁶。為此天昌號等再次於 5 月 2 日，向國民政府

¹²³ 這似乎是國民政府第一次收到此類陳情，因此該當處理當時頗費思量。根據國民政府第一科在 1931 年 4 月 10 日呈給國民政府高層的簽呈中表示，由於該陳情「殊無前例可資援引，幹路圖案既經本府核准在先，應否將原呈暫存，抑如何辦理之處伏候 鈞裁」。當日都市計畫之執行在中國社會之為異質，可見一斑。以上參見 可否變更首都幹路系統圖案花牌樓北段市面路線（民國 20 年 4 月 8 日到），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-03，頁 85-89。

¹²⁴ 同前。

¹²⁵ 同前；標點為本文作者所加。

¹²⁶ 請保留花牌樓及吉祥街北段商區變更路線（民國 20 年 5 月 2 日到），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-04，頁 1-3。

提出陳情，除了重述拆屋築路將造成升斗小民流離失所外，也將箭頭指向身為首建會主席的蔣介石。他們說：

總司令功高寰宇，億兆歸心，而頌德之由來實因撫卹民生，為全國所景仰。……現在本京市政取法歐美以求美觀，即多拆民居，尚謂建設應然，何妨暫受痛苦。然觀國外強盛如英，其路政之設施為避免人民損失，計卒不嫌其曲折。¹²⁷

不知是因為此舉奏效、還是另有原因，國民政府最後於 1931 年 8 月 11 日，在首建會的反對下，根據行政院方面意見，發令縮減太平路路寬，才結束了這場陳情與其引來的中央政府內部紛爭¹²⁸；而當時國民政府主席、首建會主席與行政院長俱由蔣介石所擔任¹²⁹。但這似乎只是今後層出不窮的修改或變更首都道路系統的開頭。限於目前資料不足，茲先就國史館所藏國民政府檔案中，曾出現南京市民對於道路系統開闢之陳請，整理於表 4-3，來說明當日情形之複雜。

根據表中所示，幾乎「首都幹路系統圖」在南京城中、城南區域，進行的每一條計畫道路開闢，都曾遭遇到民眾陳請要求進行不同程度的修改，或甚至要求取消計畫。而表列的這 11 項陳情案，還可能只是眾多陳請案中的冰山一角而已。因為南京市政府在 1935 年初給行政院的一份呈文中便自承，「查本府近來疊據各機關、各公私團體、及市民等申請，將已公布首都幹路予以修改或遷移者甚多」¹³⁰。究其原因，除了市民出於保護自身既有利益外，可能還與南京市政府執行手段蠻橫有關。

¹²⁷ 同前；標點為本文作者所加。

¹²⁸ 此事決策過程之相互糾葛情形，參見行政院來函，請縮減子午路至太平路寬度（民國 20 年 5 月 8 日到）；首建會來函，未便縮減子午路至太平路寬度（民國 20 年 5 月 8 日到）；行政院來函，縮減子午路至太平路道路寬度已分飭相關單位辦理（民國 20 年 5 月 15 日到）；首建會來函，未便縮減子午路至太平路寬度（民國 20 年 5 月 16 日到）。國民政府最後於 7 月 27 日，發函行政院，請保留子午路商區縮減道路寬度，才結束了兩單位間的紛爭。以上在《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-04，頁 9-22、25-26。

¹²⁹ 原出任行政院長的譚延闔 1930 年 9 月 22 日過世後，11 月 18 日蔣介石以國民政府主席身份兼任行政院長，至 1931 年 12 月 15 日因寧粵分裂下野為止。

¹³⁰ 通過南京市申請修改路線辦法（民國 24 年 1 月 17 日到），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-05，頁 7-12。

表 4-3 國民政府檔案中南京市民陳情修改道路系統一覽表

陳情人	陳請時間	陳請內容	結果
天昌號等 30 多家商號	1931/4/8 1931/5/2	取消花牌樓北面和吉祥街開闢為 28 公尺寬之太平路計畫	首都建委會最初函市政府未便縮減，引起再次陳請，最後國民政府於 1931 年 7 月 27 日同意縮減道路寬度；如此並開修改之先例。
夏榮棠等人	1931/4/2	縮減白下路從子午路到太平路之間道路寬度	5/8 首建會函國府未便縮減
夏榮棠等人	1931/5/2	縮減中正街（路）從珠寶廊到五馬街口之間道路寬度	
李天興等人	1931/7/24	縮減子午路商區	
楊萬順等人	1931/9/22	停止修築中華路	11/23 行政院函國府中華路拆屋期限展緩 1 個月 1932/5/9 首都建委會函國府中華路寬縮減為 23 公尺
黃焯培、葛瑞臣	1932/5/17 1932/6/18	兩人在中華路華新浴堂之前購地築屋以遵令退縮，並經南京市工務局核准，營業不過 1 年，又令限期拆讓，請求免拆	
黃月軒等人	1934/7/5	縮減建康路並緩期修築	
李善餘等人	1935/3/8	縮減珠江路並展緩拆讓	
金陵女子學院	1935/4/9	取消該學院西南兩面次要道路計畫	4/17 國府令行政院取消興築兩次要道路計畫
時利	1937/5/28	申請修改廈門路路線	5/31 國府准其申請
林蔚文	1937/9/20	廢除洛陽路次要路線	6/22 國府准其申請

資料來源：整理自《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-03，頁 85-93；檔號 0511.20/5050.01-04，頁 1-71；檔號 0511.20/5050.01-05，頁 1-6、15-31、50-65。

民眾反抗馬路開闢的原因分析

根據時人劉岫青的研究，當日南京市政府徵收土地，經常違法而行，除了有不待內政部公告，即強行闖入私地測量，並拆除圍籬、強迫鄰戶指界等外，甚至有從一開始即不呈請內政部核准公告之情事發生；而市民方面對此反應為，「叫囂奔突，人民畏政府之威迫，談虎色變，痛地權之被奪，呼籲無門」¹³¹。他也指出，市政府因財政困難，經常拖延補償金發放，造成市井小民無窮之痛苦，亦是常有抵抗發生之原因。劉岫青說：

土地被徵收之業戶多為細小之土地所有者，一旦土地被奪，頓失生活之基礎，苟能即得補償，不至惹起嚴重之失業問題與貧窮問題，今補償一延數載，人民失地失業，豈能餓腹久待，如十七年建造中山馬路徵收民地，地價補償金延至二十二年始發給清楚，其間土

¹³¹ 劉岫青，《南京土地徵收之研究》：49697。

地被徵收之業戶，因不堪生活重壓而自盡者報章屢有記載，蓋亦事之當然者也。¹³²

《申請修改路線辦法》的制訂過程

可能因為疊受市民陳情壓力；南京市政府於是在 1935 年 1 月 17 日擬定《南京市申請修改路線辦法》，呈請行政院准予施行¹³³。在文中南京市政府說明，之所以提出該《修改路線辦法》，是因為近來陳請修改或遷移「首都幹路系統」中規定之路線的案件實在太多；而該「幹路系統」雖經國民政府明令公布，但經市政府內部再三考慮籌商後認為，「除各路線為有規則之直線，絕對不能變更，以免違背當時計劃之原理，及引起民間種種糾紛外，其他路線之灣曲部分，似屬不無變通餘地」¹³⁴。上述理由及辦法得到行政院方面之認同¹³⁵，內文一字未改地同意市政府公布施行。

該辦法內容分析

該《修改路線辦法》內容共 6 條¹³⁶。第 1 條規定經市府公布之路線，除為直線不得申請修改外，其它路線彎曲者皆可由任何利害關係人提出修改申請。第 3、4 條明白規定，只有在「曲線路經過之處，適當有特殊價值之建築物，或路線改移，利便較大」，和「路線改移後，其新路之坡度、曲度、及與他路之關係，在市政規畫上認為妥善者」，這兩種情形下，才能提出修改申請。第 5、6 條則規定，申請人須先取得路線改移後，所有影響人之同意書，並負擔賠償。

主要道路系統計畫中隱含的論述及其所造成之衝突

該辦法最後實施結果，目前限於資料不足無法詳知，但表 5-3 中顯示 1935 年 2 月後，仍有李善餘等人四件陳請修改案，而國民政府又准其中三案來看，似乎此《修改路線辦法》效果不大。同時，《修改路線辦法》之提出且獲通過施行，加上前列陳情事例，似乎已經說明首建會匆促制訂之「首都幹路系統」計畫，在當日情況下之窒礙難行，已是相當嚴重。而這樣情形，似乎也非常政者常言稱孫中山遺訓，

¹³² 同前，頁 49698-49699。

¹³³ 通過南京市申請修改路線辦法（民國 24 年 1 月 17 日到），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-05，頁 7-12。

¹³⁴ 同前。

¹³⁵ 該文送入行政院後，轉交內政部會同南京市政府審查。審查結果認為「係為適應目前需要起見，似屬可行」，只建議修改該辦法名稱。隨後經過第 195 次行政院會通過，呈請國民政府備案。以上參見同前，頁 10。

¹³⁶ 其他各條內容大意為：第 2 條，申請人應據下列理由才可申請；第 3 條，曲線路過有特殊價值之建築或路線修改利便較大者；第 4 條，新路線之坡度、曲度與其他路之關係妥善者；第 5 條，申請人須取得所有受影響人之同意書；第 6 條，申請人應負責賠償利益受損之人。《修改路線辦法》全文，詳見同前，頁 808。

「為建設而破壞」來灌輸市民所能解決的¹³⁷。

¹³⁷ 胡漢民在首建會第一次全體大會中的講詞，足以代表了當時國民政府高層，普遍地僅講究自己為革命者、情願背負啟蒙的十字架，不顧當日民生實際情形之心理。他說：「總理說過，革命建設，不是以破壞為目的，是以建設為目的，對於不良的事物，稍加改造，可以說是改良，但談不上革命的建設，所謂革命的建設，必要澈底的改造。……但是南京物質的建設……僅於道路方面，稍加工作，而各方毀謗攻擊，已紛至沓來，本席以為此種毀謗，在革命建設過程中，是不能避免之事實」。蔣介石也說：「去年因為開闢一兩條馬路，拆了少許房子，外界就發生許多毀謗政府的說話，殊不知首都的建設，不比旁的地方的建設，因為首都是全國政治文化的中心。所以首都的建設，是全國建設的中心，首都不建設起來，其他許多建設事業，也就無從著手進行」。以上均引自 首都建設委員會全體會議記錄，收錄在秦孝儀主編，《抗戰前國家建設史料-首都建設（一）》，頁 287-289。

第四節 土地分區使用計畫的修訂

4.4.1 土地分區使用計畫的修訂過程

「中央政治區地點」和「城廂內幹道系統」這兩項主要計畫內容，分別在 1930 年 1 月和 3 月修訂公布之後，首建會也著手籌畫土地分區使用計畫的修訂工作。不過，因為諸種因素的影響，其修訂過程拖延數年，一直到 1932 年 3 月石瑛接任首建會秘書長之後，計畫才確定並公布。而從最後公布的計畫內容來看，直接與劉紀文之構想有關，同時也夾雜《首都計畫》相關計畫之影響。並且，從最後公布的計畫圖來看，分區計畫範圍僅限於城廂內地區和下關一部份，未若《首都計畫》之廣及全市。

最後公布之土地分區使用計畫直接與劉紀文有關

首建會第一次全體委員會的召開與劉紀文版的土地分區使用計畫首次提出

首建會期間劉紀文提出的城廂內土地分區使用計畫，最早出現於 1930 年 4 月 15-17 日，首建會在南京勵志社召開了「第一次全體委員會」中。而此次會議亦為首建會存在四年多期間，唯一召開的一次全體委員會議¹³⁸。根據記載，當時參加的首建會委員逾 40 名之多，等於總數 55 人之 7 成以上出席；加上列席之首建會會務人員、顧問、專家、來賓與記者等，總與會人數高達 300 餘人¹³⁹（圖 4-9）。同時，蔣介石、胡漢民、王寵惠等國民政府要員亦出席致詞；尤其蔣介石特別從中原大戰前線兼程趕回，主持開幕式並致詞，也特囑由張靜江代他為大會主席，可見他對此次會議之重視¹⁴⁰。

開會期間首建會也特別發表了大會宣言。其中除了發出首都為「中樞所繫，地位崇高」，其規劃建設「允宜規模宏遠，氣象莊嚴，庶足以發揚國光」，並「樹全國之楷模」等宏大論述外，也希望全國人民能以「不以私利害公義，不以成見封故步」之精神來熱誠回應；尤其應以購買總數達三千萬之首都建設公債等實際行動，來支持首都計畫¹⁴¹。同時，也具體說明該會之規劃工作內容，將包含首都之分區計

¹³⁸ 根據國民政府自己公布的《首都建設委員會組織條例》第 5 條規定，首建會每年需召開一次或二次之全體委員會。

¹³⁹ 南京中央日報，1930 年 4 月 16 日；現收錄在秦孝儀主編，《抗戰前國家建設史料：首都建設（一）》：286-287。

¹⁴⁰ 首都建設委員會秘書處編，《首都建設委員會第一次全體大會特刊》（南京：首都建設委員會秘書處，1930）。

¹⁴¹ 「首都建設委員會第一次全體委員大會宣言」，原載於南京中央日報，1930 年 4 月 16 日；現收錄在秦孝儀主編，《抗戰前國家建設史料：首都建設（一）》：291-293。



宋子文	張人傑
魏道明	陳紹寬
楊宗炯 代陳銘樞	董修甲 代劉文島
陳儀 代何應欽	王恕 代龍雲
夏光宇	金國寶
劉友琛	徐肇鈞
林森	葉楚儉
劉瑞恆	蔣夢麟
沈怡 代張群	秦華 代張學良
	吳必治 代葛敬恩
孫謀	陳端
成多平	凌道揚
王寵惠	孫科
孔祥熙	陳郁 代易培基
劉紀文	許世英
徐朝桐 代陳調元	魯魯山 代魯滌平
張劍鳴	舒巴德
高秉坊	陳鐘聲
陳果夫	胡漢民
李仲公 代王伯群	王正廷
邵元沖	楊熙績
袁輝 代何鍵	賴璉 代程天放
雲惟禮	秦瑜
張軼歐	鄧剛
洪蘭友	許心武
譚延闔	蔣中正
劉蘆隱	朱培德
馬福祥	張難先
唐矛 代何成濬	陸幼剛 代林雲陔
王維藩 代張之江	王廷颺 代楊兆泰
梅克超	卓越 代林逸民
劉百疇	沈祖偉

註：王維藩（含）之前為首建會委員，之後為列席之顧問、專家與會內人員

圖 4-9 首都建設委員會「第一次全體委員會」席次圖

資料來源：首都建設委員會秘書處編，《首都建設委員會第一次全體大會特刊》（南京：首都建設委員會秘書處，1930）。

畫和黨政建築之興建等¹⁴²。其中分區計畫根據之原則，為「體察自然之趨勢，事業之便利，復顧及將來發展之趨向」¹⁴³；又說，「黨政機關之建築，則採我國固有之建築術，而發揚光大，於力求質樸之中，仍不失偉大莊嚴之氣象」¹⁴⁴。顯然前述《首都計畫》中之科學理性和民族主義之論述，已完全得到首建會的認同。

不過，在開幕致詞中，蔣介石卻又承認說：「人民方面，對於首都建設，也似乎很冷淡」。而綜觀開會過程，也充滿幾位主導人士間的角力。會中委員之提案共達 77 件；其中以孫科提出之 22 案最多，孔祥熙的 12 案次之，再來為劉紀

¹⁴² 宣言中說明首建會工程建設組之主要工作為：1)分區之規劃；2)道路之計畫與水道系統之整理；3)黨政機關之建築；4)基礎設施之興築。經濟建設組之主要工作為：1)土地之整理；2)工商業之振興；3)農林業之改良；4)合作事業之促進。參見同前，頁 291。

¹⁴³ 同前，頁 292。

¹⁴⁴ 同前。

文的 11 案（附錄表 3）。孫科的 22 件提案中，除中央政治區規劃一件外，其餘均取自《首都計畫》相關部分；似乎有想藉此全體委員會召開之機會，替不被首建會重視之《首都計畫》重啟生機之意。不過，劉紀文提出之 11 件議案中，亦有五件與孫之提案議題重複，但內容不盡相同；首建會德籍顧問舒巴德提出之鐵路系統與車站位置案和中央政治區規劃案，也有相同情形。此情況似乎顯示他們雖俱為首建會決策高層，但並未藉著日常會務接觸協調雙方差異；並且，之前國都處與首建會之間的摩擦，也一路延伸到此次會議之中。

這 77 項提案經過分組審查後¹⁴⁵，全體委員會議通過之決議則有 47 項，本文茲按分區計劃、交通計劃、其它基礎設施計畫、相關事業計畫、經費等執行計畫、和其他等 6 類，整理於附錄表 3。從如此委員出席踴躍和這些提案和決議眾多來看，當日開會熱烈情形，可能就如官方報紙形容的「頗極一時之盛」¹⁴⁶；但若從實際發生作用的角度來看，似乎只有中央政治區規劃和土地使用分區計畫二項決議，對日後首都計畫修訂影響較大¹⁴⁷。而此似乎正印證了，當時曾參加會議的沈怡，日後談及首建會運作時批評，因「人多口雜，事權不一」所導致的計畫效率低落¹⁴⁸。

孫科與劉紀文
均提出分區計
畫

會中討論南京土地分區使用計畫時，共有孫科的四項提案，和劉紀文之二項提案，一起被合併審查和討論。孫科方面，其四項提案之內容—包括 擬定首都分區條例案、擬闢首都商港案、擬闢浦口為工業區案 與 擬劃定京浦輪渡碼頭案，均取自《首都計畫》¹⁴⁹。劉紀文方面，其二項提案之內容—包括 擬具首都分區計畫案 與 擬具首都分區條例草案請公決案，分述如下：

¹⁴⁵ 根據大會安排的議程，各提案將先經分組審查，再經全體大會作最後決議。最初審查共分三組，後因提案過多，再加開一組。各組委員、審查過程及結論，參見首都建設委員會秘書處編，《首都建設委員會第一次全體大會特刊》（南京：首都建設委員會秘書處，1930）。

¹⁴⁶ 南京中央日報，1930 年 4 月 16 日；現收錄在秦孝儀主編，《抗戰前國家建設史料：首都建設（一）》：287。

¹⁴⁷ 因此除中央政治區規劃和土地使用分區計畫外，其它提案和決議內容不擬贅述；本節先討論土地使用分區計畫部分，中央政治區規劃部分將在下一節中探討。

¹⁴⁸ 沈怡，《沈怡自述》（台北：傳記文學出版社，1985）：112。

¹⁴⁹ 其中 擬定首都分區條例案 中特加說明，因為國民政府已明訂明故宮為中央政治區地點，所以取消此地域之商業區劃設。這四個提案之內容，詳見《首都建設委員會第一次全體大會特刊》（南京：首都建設委員會秘書處，1930）：38-40。

一、劉紀文之首都分區計畫案

劉紀文提出的
分區計畫構想

在此提案中，劉紀文曾表示，他對於土地分區使用計畫的認知為：「分區制度為近代城市之良法，蓋城市發達建築日多，若不一面加以鼓勵，一面加以限制，必致建築雜亂無章，人口分配不均，產生安全、衛生、交通、消防問題，有礙先進」¹⁵⁰；顯然其企圖及目的都僅傾向消極管制一面而已。至於預定實施範圍，也僅包括城廂內及下關一部份。而其分區種類，將有政治區、公園區、第一住宅區、第二住宅區、第一商業區、第二商業區、軍事教育區、高等教育區、第一工業區、和第二工業區等十種。其中，政治區「以建築中央政府及市政府官署及其附屬物為主」，類似《首都計畫》分區計畫中之「行政區」；公園區則「以建築公園與美術化之房屋為主」。第一住宅區與第二住宅區之區別為，第一住宅區「偏於公園化」，第二住宅區為普通之連棟住宅。第一商業區則為「建築小規模商肆」，第二商業區「建築大規模商場」。軍事教育區專門提供為軍事教育設施及其附屬物之用；高等教育區，則除高等學校建築外，亦為文化機關場所用地。

分區計畫內容
分析

各種分區的區位計畫方面，除第一工業區設置在下關港埠區、城廂外西面與夾江地段，和第二工業區設置在浦口外，其餘 8 種分區均配置於城廂內（圖 4-10）。其中，政治區方面，除明故宮為中央政治區外，鼓樓以北亦劃出部份土地供市政府官署建築之用；而此亦為《首都計畫》「市行政區」中市政府辦公區域之所在¹⁵¹。公園區方面，主要為沿舊城牆繞行一周之帶狀公園，和北極閣、清涼山等地，也有包括秦淮河沿岸的數條林蔭大道，將這些公園連成系統；但比較起《首都計畫》，除了新街口公園被取消外，整體公園面積也小了許多。軍事教育區方面，僅有明故宮西北一部；而此處在國民政府進駐南京之後，原就為軍官學校和警衛司令部，因此似是為遷就現實，而令中央政治區成一不完整之 L 型。高等教育區區位方面，也有類似情形；因為其範圍是沿襲原中央大學、金陵大學和金陵女大校園，加以擴大而成。

至於商業區方面，第一商業區面積極少，且只分佈在城廂西北中山路以北地域。第二商業區則如《首都計畫》一般，也是採集中型和路線型兩種。其中集中型在舊市區方

¹⁵⁰ 劉紀文分區計畫圖提案全文，詳見同前，頁 33-34。

¹⁵¹ 關於劉紀文市行政區計畫的過程與結果，詳見本章第二節。

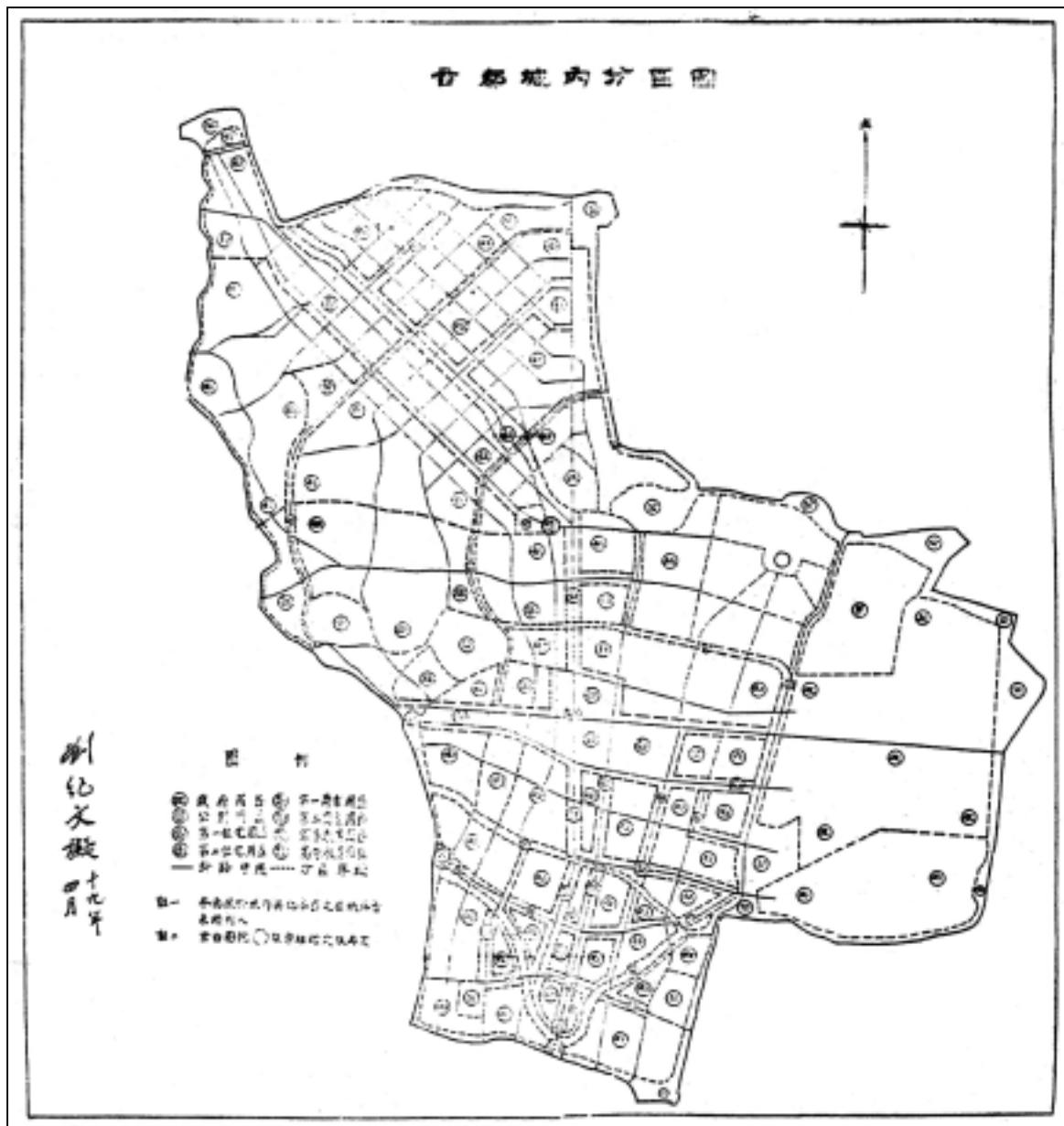


圖 4-10 首都城內分區圖，劉紀文，1930 年 4 月。

資料來源：《首都建設委員會第一次全體大會特刊》。

面，分派於中山路兩側之新街口和長江路、淮海路之間；城西北新市區方面，也在中山路兩側。路線型則主要分佈在城中城南，包括中山路全線（明故宮段除外）、漢中路、中正路、中華路、昇州路、建康路、集慶路、長樂路、白下路、太平路等處。住宅區方面，第一住宅區主要在城西北中山路以南山坡地，和中山路以北沿玄武湖岸地區；中央政治區以南至城牆邊，亦留設廣大區域為第一住宅區，而此似專為興建政府職工之用。其餘包括舊市區全部，都劃為第二住宅區。

二、劉紀文之《首都分區條例》草案

劉紀文提出之《分區條例》內容及與《首都計畫》相關內容之比較

劉紀文提出的《首都分區條例》草案內容共 15 章 38 條¹⁵²。其中第 1 章第 1、2 條規定，全市分為上述政治等 10 種分區，且首建會為分區圖及分區條例之主管機關，而非南京市政府。第 2-10 章為政府區等十種分區之容許使用項目和建築限制，整理列於表 4-4。第 11 章「附用」第 12 章「不符規定之使用」和第 13 章「例外與特別規定」，則大致抄襲自《首都計畫》分區條例草案之第 10、11 和 13 條；而《首都計畫》分區條例草案第 12 條，有關天井之規定則刪除。如《首都分區條例》第 34 條規定，住宅、商業區和工業區之建築都可超過高度限制，但必須按照 1:1 之比例退縮；又如第 35 條則規定，工業區之建築可不退縮，但高度不得逾 6 層、20 公尺或街寬之一最低者；不退縮者其建蔽率一層以下 85%，一層以上 55%。

首建會第一次全體委員會決定採用劉紀文所提分區計畫

孫科和劉紀文這幾項提案被安排合併討論後，按「第一次全體委員會」大會程序，必須先經第一組審查¹⁵³。審查後，該組之結論為：「以劉紀文所提分區圖較為周詳，分區條例規定亦甚嚴密，惟文字方面尚須整理，至於關商港、浦口工業區、劃定京浦碼頭等皆為分區案內之一部份，故分區

¹⁵² 第 1 章為「分區」，第 2 章「政府區」，第 3 章「軍事教育區」，第 4 章「高等教育區」，第 5 章「公園」，第 6 章「第一住宅區」，第 7 章「第二住宅區」，第 8 章「第一商業區」，第 9 章「第二商業區」，第 10 章「第一和第二工業區」，第 11 章「附用」，第 12 章「不符規定之使用」，第 13 章「例外與特別規定」，第 14 章「分區圖之指定」，第 15 章「首都建設委員會之分區權」。分區圖計畫中所稱之「政治區」，在《首都分區條例》草案中又改稱為「政府區」。劉紀文所擬之《首都分區條例》草案全文，詳見《首都建設委員會第一次全體大會特刊》（南京：首都建設委員會秘書處，1930）：34-37。

¹⁵³ 第一組審查關於工程建設方面，由張靜江召集；委員有譚延闔、胡漢民、王寵惠、林森、孫科、王正廷、魏道明、陳紹寬、劉紀文、沈怡、吳必治、徐朝桐、舒巴德、卓越、夏光宇、孫謀、許心武、劉百疇等人。

條例交常會核定，其它交工程建設組辦理」¹⁵⁴；隨後，再交「全體委員會」通過¹⁵⁵。劉紀文提案之分區計畫圖及分區條例草案，就此成為首都計畫之土地分區使用計畫的張本。

表 4-4 劉紀文所擬之《首都分區條例》主要規定表(1930 年 4 月)

分區	容許使用項目	建築高度限制	建蔽率
政府區	政府機關及其附屬建築 圖書館博物院等同性質之公共建築 公園 各項紀念建築 職員住宅與住宅有關之建築若車房馬廄等 農田果園及菜圃等園藝場所 以上皆得經首建會認可後才能使用	無	無
軍事教育區	軍事學校及其附屬建築或場所 打靶場 營房、操場 飛機場、碼頭、車站 其它與軍用有關之建築 以上皆得經首建會認可後才能使用	無	無
高等教育區	高級學校及文化機關場所	無	無
公園	未列	所有居住建築不得高過 1 層或 3 公尺；非居住建築不得高過 2 層或 6 公尺	無
第一住宅區	住宅 菜市 廟宇 中小學校 車站 郵分局	不得高過 2 層、6 公尺或街寬，取最低之一項為限制	40%
第二住宅區	第一住宅區容許使用項目 旅館 醫院 公眾會所	不得高過 4 層、14 公尺或街寬，取最低之一項為限制	65%
第一商業區	公園、第一和第二住宅區容許使用項目 銀行、事務所 戲院 零售商店	不得高過 4 層、14 公尺或街寬，取最低之一項為限制	70%
第二商業區	第一商業區容許使用項目 大型商業建築 汽車修理 電話總局、郵政總局 感化院 食品加工廠	不得高過 5 層、18 公尺或街寬，取最低之一項為限制	第一層以下 80%；以上 60%
第一工業區	公園、第一和第二住宅區、第一和第二商業區之容許使用項目 貨倉 磚廠 電力廠	不得高過 5 層、18 公尺或街寬，取最低之一項為限制	70%
第二工業區	第一工業區容許使用項目 製紙廠 煤油廠 肥皂廠 屠宰場 釀酒廠	不得高過 5 層、18 公尺或街寬，取最低之一項為限制	70%

資料來源：整理自《首都建設委員會第一次全體大會特刊》：34-37。

¹⁵⁴ 《首都建設委員會第一次全體大會特刊》(南京：首都建設委員會秘書處，1930)：23。

¹⁵⁵ 全體委員會之決議文為：「分區圖案及分區條例原則通過，連同有關各項提案交常會核定」。參見同前，頁 11。

然而，若比較南京市政府 1928 年 10 月提出之分區計畫（表 4-2），和此次分區計畫間的差異，似乎可看出劉紀文雖然反對孫科根據《首都計畫》所提之分區計畫，但實際上他所提出的分區計畫仍深受《首都計畫》之影響。首先，從分區項目來看，劉紀文此次提出之十種分區沿襲《首都計畫》之處甚多，因為除刪去《首都計畫》中之「第三種住宅區」，再加「軍事教育區」和「高等教育區」二種外，其餘七種均為《首都計畫》中之分區項目；至於 1928 年 10 月南京市政府提出分區計畫中之「舊城市與市園」、「農林區」、「預備擴充區」等，都已不再採用。其次，在這十種分區下亦制訂了容許使用項目和建築限制，並有「附用」、「不合規定之使用」、和「例外與特別規定」等規範之出現。這些內容都是南京市政府 1928 年 10 月提出之分區計畫所無，而且類似於《首都計畫》中之相關規範；雖然其限制，較《首都計畫》分區條例草案中之相關規定寬鬆許多（附錄表 4）。因此，可能因為有《首都計畫》之助，劉紀文這次提出的分區計畫才會出現這些內容。

而從這十種分區之區位指派來看，似乎沿襲自南京市政府 1928 年 10 月提出之分區計畫較多。比如，第二商業區在城中和城西北之位置劃設，仍沿中山路兩側，並連通至明故宮中央政治區，顯示原以中山路為全市交通樞紐之構想仍然存在。又比如，原「教育區」分派在城中區域北部，在劉紀文此次計畫中亦然，不過因小營一帶規劃為火車總站，而將教育區再分為「軍事教育區」和「高等教育區」兩種，好更能符合當日之使用現狀。而分區圖中出現的幾條林蔭大道——如沿秦淮河的林蔭大道規劃，和沿城牆邊設置帶狀公園，雖不若《首都計畫》來得具有統系，但也可見《首都計畫》的影響。

4.4.2 土地分區使用計畫的確立

首建會第一次全體委員會如此決議後，送交其第 22 常務會議討論，結果為文字方面交秘書處整理，分區圖交工程組詳細研究¹⁵⁶。然而，此一整理研究卻從此延拖了將近三年

¹⁵⁶ 准予公佈施行首都分區規則及首都城內分區圖（民國 21 年 11 月 5 日到），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-01，頁 49-52。

的時間才正式公布¹⁵⁷。1932年11月4日，可能因為中央政府準備從洛陽遷回南京，首建會呈請國民政府核定其研擬之「首都分區規則」和「首都城內分區圖」¹⁵⁸。似乎由於政治體制和人事的已經變遷，國民政府並未如之前一樣，自行核定了事；反而，決定交由行政院轉內政部審議¹⁵⁹，而這似乎是內政部在首都計畫過程中，第一次扮演如此重要角色。內政部審查後認為，該規則和分區圖「均甚妥善」，只有規則中關於軍用區內土地容許設置「打靶場」一事建議刪除¹⁶⁰。國民政府因此按上議刪除相關字眼後，於1933年1月24日公布了「首都城內分區圖」和《首都分區規則》¹⁶¹。

公布之「首都城內分區圖」沿襲自劉紀文所擬草案

小營一帶被劃為未定區的原因分析

在正式公布的「首都城內分區圖」內容方面，幾乎與前述劉紀文所提完全相同，也是根據將全市分為行政、軍用等十種，來分派各種土地使用之區位（圖4-11）。差異之處唯有二點。首先，發生在原被劉紀文計畫為中央車站地點的小營一帶；而其原因主要與之前國民政府和首建會已准，鐵道部所提之中央車站設在后宰門之北的決定有關。

第一次全體委員會議中，關於中央車站設置地點，共有三種提案被合併討論：一為，劉紀文提出以小營一帶為中央車站地點¹⁶²；二為，孫科根據《首都計畫》提出車站設在后宰門之北；第三案為舒巴德所提較為特殊。舒巴德認為，為求最經濟地使南京成為全國鐵路中心，應自滬寧鐵路再建一條雙軌支線，經太平門穿城至城中與原城廂鐵路相接，使客運沿新支線進入城內，並在此處建火車總站；貨運則循舊路直往下關。由此總站出發，改原城廂鐵路為雙軌，向南延伸接往南昌，向西接往下關通津浦鐵路。又建議，在城南中華門外，建築一支線環城西而過通往下關，如此不但可發展夾江等地之工業區預定地，並與原城廂鐵路形成一迴路¹⁶³。

¹⁵⁷ 其原因參見本章第一節中的討論。

¹⁵⁸ 同前註19。

¹⁵⁹ 淮予公佈施行首都分區規則及首都城內分區圖（民國21年11月14日發），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號0511.20/5050.01-01，頁53-54。

¹⁶⁰ 審核首都分區規則及首都城內分區圖情形（民國21年12月21日到），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號0511.20/5050.01-01，頁55-57。

¹⁶¹ 首都分區規則第八條第三款及打靶場四字應刪除（民國22年1月24日發），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號0511.20/5050.01-01，頁81-82。

¹⁶² 劉紀文說明設在小營之優點為：1.面積足用；2.地址適中；3.背臨城垣出入均可沿城而行；4.與已公佈之幹路系統圖完全適合。參見首都建設委員會秘書處編，《首都建設委員會第一次全體大會特刊》（南京：首都建設委員會秘書處，1930）：48。

¹⁶³ 同前，頁61-62；亦可參見舒巴德擬，唐英譯，《首都建設及交通計畫書》，《首都建設》1（1929年10月）：計劃14-18。

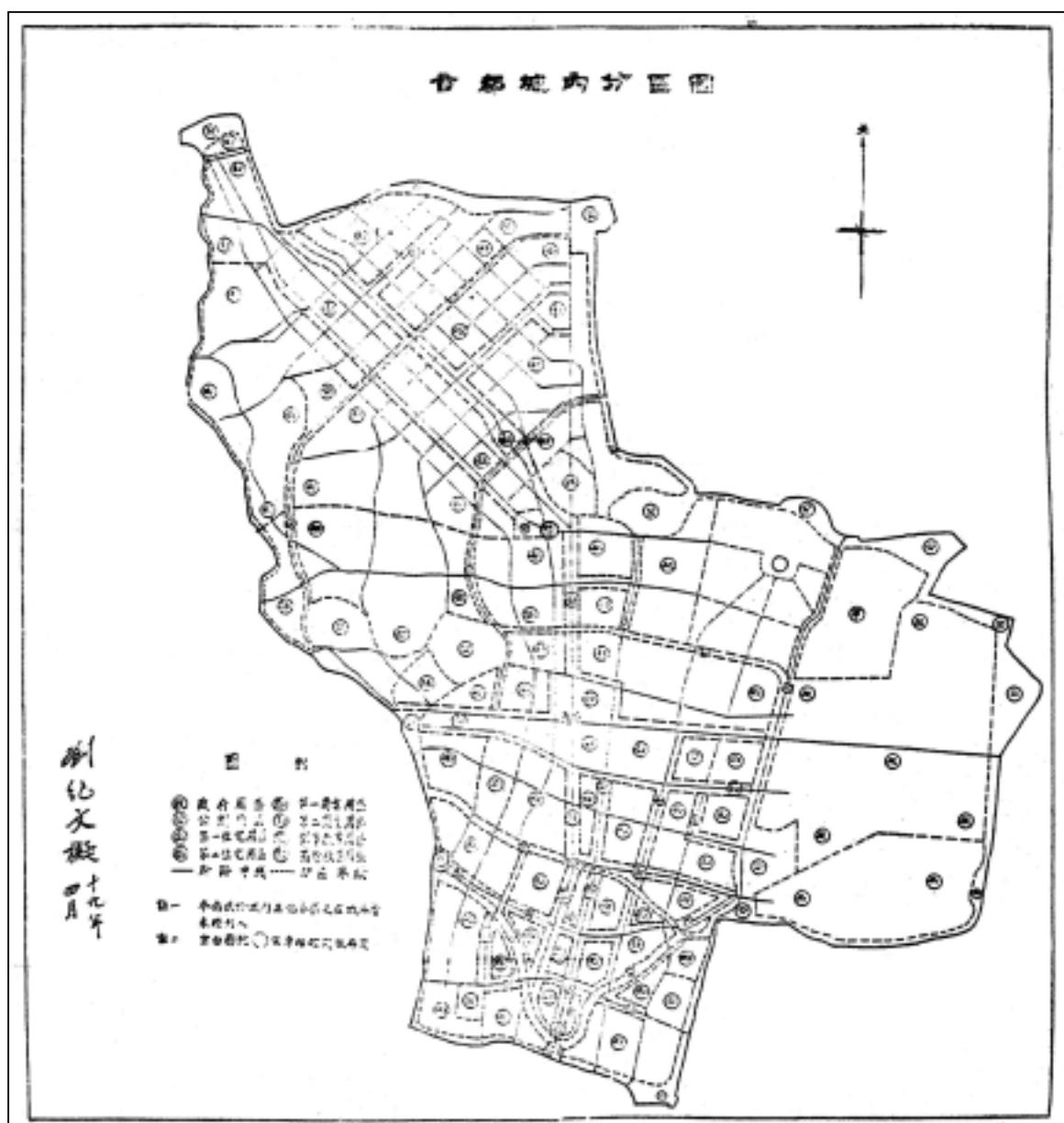


圖 4-11 首都城內分區圖，1933 年 1 月 24 日國民政府公布。

資料來源：劉岫青，《南京土地征收之研究》：49626-49627。

明故宮南端劃設之第一住宅區改為行政區和中山路以北劃為未定區

正式公布之分區規則內容卻較接近《首都計畫》中之分區條例草案

分區規則之內容分析

不過，第一次全體委員會議並為對此議案做出任何決定（附錄表 3）。而當劉紀文不再擔任首建會秘書長後，1931 年 2 月 10 日，國民政府按照首建會同意鐵道部之提議，決定中央車站地點設在后宰門之北；同時亦決定，城東后宰門以南全部留作中央政治區之用¹⁶⁴。但不知為何原因，首建會此次並未確定小營區域之分區用途。

其次，發生在明故宮地域。因前述決定之故，在中山路以南，原正陽門（今光華門）以北、專供政府職工居住用之第一住宅區則取消，全劃為行政區用。中山路以北，可能因未能完全確定中央車站用地範圍，分區計畫圖中將此處劃為「未定區」；而軍用區更擴大到臨接中山路。由此看來，其修訂眼光只專注在與中央政治區有關事務上。

至於《首都分區規則》方面，則相對地修訂較大。首先，從架構上來看，該《首都分區規則》內容共分為 16 章 53 條¹⁶⁵。與原劉紀文草擬之《首都分區條例》相較，多了「總則」和「釋義」兩章，並將第一和第二工業區分列規定，且取消「附用」一章，並將其他內容統轄於「附則」之內；因此雖然多所類似，但架構上較為清晰。其次，專闡第 2 章「釋義」來解釋專有名詞的構想，似乎來自《首都計畫》分區條例草案的第 2 條。再者，十種分區項目和區位分派雖沿襲自劉紀文案，但各種分區之規範內容，卻較接近《首都計畫》。因此，首建會第一次全體會議通過分區條例時，雖以劉紀文案為原則，孫科案鎩羽而歸；不過此次修訂時，似乎又朝《首都計畫》的分區條例內容進行（附錄表 4）。何況，劉紀文案中許多內容，原就直接承襲自《首都計畫》。

《首都分區規則》第 1 條說明，本規則制訂之目的為「促進首都繁榮及其有秩序之發展」。第 2 條則規定首建會為該規則之主管機關，而且市民「一切建築物之新建改造修理或使用」，均須經過首建會核准；顯然首建會也將享有建築管理權。第 2 章「釋義」（第 4 條）中，界定的專有名詞

¹⁶⁴ 議定中央車站地點情形（民國 20 年 2 月 4 日到），和 議定中央車站地點其在后宰門以北與中央政治區域無抵觸（民國 20 年 2 月 10 日發），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-03，頁 80-84。

¹⁶⁵ 第 1 章為「總則」，第 2 章「釋義」，第 3 章「分區」，第 4 章「行政區」，第 5 章「軍用區」，第 6 章「公園」，第 7 章「高等教育區」，第 8 章「第一住宅區」，第 9 章「第二住宅區」，第 10 章「第一商業區」，第 11 章「第二商業區」，第 12 章「第一工業區」，第 13 章「第二工業區」，第 14 章「特例」，第 15 章「不符規定之使用」，第 16 章「附則」。該規則全文，詳見 將首都分區規則草案暨地圖送還本處（民國 22 年 1 月 4 到），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-01，頁 63-74。劉紀文案之架構，參見前註 15。

表 4-5 《首都分區規則》之分區規定表(1933 年 1 月 24 日國民政府公布)

分區	容許使用項目	建築高度限制	建蔽率
行政區	中央或地方黨政機關及其附屬建築 圖書館博物院美術館及其他同樣性質之公共建築 公園及游憩場 各項紀念建築 消防使用之建築 其他為便利行政設施有關之建築	無	無
軍用區	軍事學校及其附屬建築 營房操場 飛機場車站或碼頭 行政區內准許之建築或使用 其他與軍用有關之建築	無	無
公園區	公園、農場及果園 圖書館博物院及其他同樣性質之公共建築 體育館運動場游憩場及其他同樣性質之公共建築 各項紀念建築 自來水之水池水井水塔等 有美術性質之不連續住宅四圍留有空地者 消防使用之建築 茶社餐館照相館及其他便於遊人之建築 特許之公墓	2 層或 12 公尺	40%
高等教育區	學校及其附屬建築 公園區之類別（商店和公墓除外） 書店文具店銀行郵電局照相館餐館成衣店洗衣作浴室理髮館及其他零售商店等 火車客站 其他有關教育設施之建築	3 層或 16 公尺	50%
第一住宅區	公園區之類別（商店和公墓除外） 四圍留有空地不相連續之住宅 廟宇教堂及中等以下學校 火車客站及郵電局 存放不超過 2 輛汽車之私用車房	1. 3 層或 16 公尺、但面臨街道寬度不足 16 公尺時以該街寬度為準。 2. 各基地面積至少 350 平方公尺；最窄邊至少 15 公尺。	50%
第二住宅區	第一住宅區之類別 並排或相連房屋公寓 俱樂部或慈善機關 醫院或療養院 存放不超過 4 輛汽車之私用車房	1. 4 層或 20 公尺、但面臨街道寬度不足 20 公尺時以該街寬度為準。 2. 各基地面積至少 200 平方公尺；最窄邊至少 8 公尺。	60%
商業區	第二住宅區之類別 公司行號商店旅館戲園等及他項營業用之建築 菜市飲食店洗衣作洗澡堂理髮館成衣店及其他各種零售商店 汽車房但容量不得超過 10 輛並不得有修理之設備	4 層或 20 公尺、但面臨街道寬度不足 20 公尺時以該街寬度為準。	70%
第二商業區	第一商業區之類別 電話郵政電報總局 火車貨站 商品倉棧為存貯建築材料日用物品服裝糧食等項之用而不妨礙公共衛生者若貨棧存有揮發性油類其容量不得超過 300 加侖 乾洗衣店布疋織造廠牛奶房麵包廠木石手工廠鐵器店印刷所等 其他無妨公共衛生之商店修理廠及用之機器不超過 5 匹馬力之小工廠	5 層或 24 公尺、但面臨街道寬度不足 24 公尺時以該街寬度為準	80%， 但一層以上 70%
第一工業區	第二商業區之類別 存儲舊料之場廠 米廠麵粉廠炸油廠釀酒廠造冰廠等 染坊機器洗衣廠地毯織造廠等 木器石器水泥製造廠磚瓦製造廠等 火車儲車場 翻砂廠鑄鐵廠機器碎石廠電力廠等 碼頭船塲造船廠等 其他各種工業製造廠	5 層或 24 公尺、但面臨街道寬度不足 24 公尺時以該街寬度為準	一層以上 70%
第二工業區	第一工業區之類別 各種工業或化學製造廠 屠宰場 焦炭煤油火藥等倉庫其地點須經首都建設委員會分別指定 其他經首都建設委員會特准者	5 層或 24 公尺、但面臨街道寬度不足 24 公尺時以該街寬度為準	一層以上 70%

資料來源：整理自「將首都分區規則草案暨及地圖送還本處（民國 22 年 1 月 4 到），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-01，頁 63-74。」

共有 16 種之多，除了界出何謂建築之新建、改造、修理之外，也對何謂「居住用之房屋」、「房屋之高度」、「房屋各層之計算」、「建築線」等作出明確定義。第 3-13 章（第 5-34 條）為 10 種分區種類和其容許使用項目、建築限制等之規定，整理如表 4-5。第 14 章「特例」的重要內容，大致同於《首都計畫》或劉紀文提案；但第 38 條中關於住宅、商業、工業區之超過高度按 1:1 比例退縮之規定，則加上總高度不得超過 40 公尺。而工業區不按比例退縮之規定，其臨接道路寬度則放寬至 28 公尺（原為 20 公尺）。

綜觀前面討論過的這些內容，雖然過程幾經轉變複雜，但大致可以看出這次公布的南京土地分區使用計畫，實是介乎國都處與劉紀文計畫之間的折衷產物，因為「分區計畫圖」大抵按照劉紀文的構想，而《首都分區規則》則較多根據《首都計畫》提出之分區條例來修訂（附錄表 4）。不過，如此兩相混用是否能維持各自理想，實在令人存疑。同時，這三種分區管制規範，都普遍有一個特點，就是對行政區等公部門專用空間相對管制最少，似乎整部規範都是為管理私人建築而設置的；如此似乎也反映了，當日國家對社會的不信任和彼此間的緊張關係。

首建會雖透過《首都分區規則》的制訂，賦予自己掌控南京土地分區使用的大權，甚至廣及原屬於市政府的建築管理權，但《首都分區規則》公布後不到四個月，首建會就在 1933 年 4 月底被裁撤了。《首都分區規則》因而從此失去了專管機關，可能對其落實施行形成極大障礙。而第 51 條中規定必須制訂的「施行細則」，最後似乎也因首建會匆促裁撤而未完成。因此，《首都分區規則》到底該如何實施，也是大有疑問。而最經各方關注和爭執的中央政治區規劃，至首建會裁撤前都還懸而未決。

分區規則因首建會的匆促裁撤和未制訂施行細則最後並未施行

因省市間爭奪利益而使南京市區範圍的遲未確定亦對分區計畫造成障礙

此外，南京的市區範圍屢經延拖無法確定，亦可能是此次首都土地分區使用計畫，和之前首都幹路系統的範圍都僅止於城廂區域的主因之一。從 1927 年 6 月南京特別市成立以來，江蘇省政府和南京市政府之間，即為互爭利益而致轄區界線劃設証鬧不已；再加上中央政治會議決定江寧縣廢縣併入南京市區，激起該縣民眾展開「護縣運動」，而更加複雜；並曾導致到 1928 年底之前，南京市區範圍已有 5 度變更。隨後省市劃界問題由內政部協調解決，經過難以數計



圖 4-12 南京市區範圍圖，1934 年 11 月確定公布。

資料來源：《抗戰前國家建設史料：首都建設（三）》：86。

的會議之後，至 1934 年 11 月，才確定南京市區範圍為東至烏龍山，南至鐵心橋、西善橋、大勝關，西跨長江包浦口鎮，北至長江，面積共 465.85 平方公里¹⁶⁶（圖 4-12），較《首都計畫》所規劃的市區範圍小了將近一半。而當時首建會也已裁撤將近一年半，這些新劃市區該如何規劃，似乎也就無人關注了。

¹⁶⁶ 比較起《首都計畫》規劃之市區範圍 855 平方公里，確定後的市區面積也少了將近一半。關於 1927-1934 這 8 年間省市劃界問題較詳盡的討論，參見安嘉芳，政治都市的發展—抗戰前的南京，1927-1937：171-177。她亦指出，國民政府在推行新市制時，雖然各市屢有劃界問題產生，但「未有如南京市歷時之久，影響之大者」。

第五節 明故宮中央政治區規劃

4.5.1 中央政治區的規劃過程

中央政治區規劃過程可分為兩個時期來分析

首建會第一次全體委員會議中孫科與舒巴德各提出中央政治區規劃

中央政治區範圍之規劃

1930年1月中旬，蔣介石逕行推翻國都處規劃之中央政治區在紫金山南麓，而決定地點在明故宮後，應隨之重訂的中央政治區規劃，決策過程爭執時起，長期拖延難決過程更勝前述之土地分區使用計畫。其間並不斷發生民眾抗議事件，使得規劃過程更顯複雜。

就如土地分區使用計畫一般，明故宮中央政治區規劃在首建會時期所遭遇的爭議過程，也始於1930年4月中該會召開第一次全體委員會。會中，孫科和舒巴德都各提出了一份中央政治區規劃圖；其中舒巴德提案不尋常地由劉紀文「介紹」，似乎顯示舒巴德此提案得到劉紀文之支持¹⁶⁷。孫科和舒巴德各提出的中央政治區規劃內容，分別說明如下：

一、 孫科之中央政治區規劃

提案中，孫科說明其規劃要點有二¹⁶⁸。首先，為中央政治區範圍問題。孫科認為，由於明故宮地域已有中山路橫亘其中，所以照此推理，有中央政治區範圍有設在中山路以北、設在中山路以南、和跨越中山路南北兩側三種替選方案。經過評估後他認為，跨越中山路兩側和中山路以北兩案缺點較多，故應選擇中央政治區範圍全劃在中山路以南案。

孫科說明，跨越案之缺點為，中山路寬達40公尺，且為抵中山陵、湯山和連接京杭、京滬之要道，不但難以跨越且交通密集繁囂，因此與政治區追求莊嚴肅穆之空間氣氛不符。中山路以北案之缺點，則為現地已有軍官學校、兵營、醫院、勵志社等建築，加上《首都計畫》已擬后宰門為火車總站地點，因此將來中央政治區須擴大時會有面積不足問題。至於中山路以南方案之優點，孫科認為是現地並無「重

¹⁶⁷ 會中舒巴德共提出二案：一為「顧問舒巴德提議：擬具首都鐵道系統及車站位置計劃案」；另一為「劉委員紀文介紹顧問舒巴德提議：擬具中央政治區域佈置圖樣案」，文字上之差異似乎顯示舒巴德之中央政治區規劃，為與劉紀文共同提出之議案。以上引自南京中央日報，1930年4月16日；現收錄在秦孝儀主編，《抗戰前國家建設史料：首都建設（一）》：283。

¹⁶⁸ 孫科此提案全文，詳見 為函送中央政治區圖案希將對於此項圖案意見函復（民國19年10月2日到），《公有房地產管理案-歸劃政治區建築》，國史館交通部檔案，檔號0451/8040.5，頁82-86。亦可參見首都建設委員會秘書處編，《首都建設委員會第一次全體大會特刊》（南京：首都建設委員會秘書處，1930）。

要建築」¹⁶⁹；因此計畫劃設東至城牆邊、西至秦淮河、南至城牆邊、北至中山路，共 5000 多畝土地為中央政治區範圍。此外，他又意有所指的說：「有謂明代宮室多在中山路之北，宜資以為法者。時代不同，前人之所經營布置，其優良者固須採取，否則奚必故為沿襲，致失黨國革新之精神也？」¹⁷⁰。似乎直接針對的是，蔣介石與劉紀文 1928 年 10 月規劃的明故宮中央政治區配置藍圖¹⁷¹。

其次，孫科認為，整體空間關係，應延續后宰門到光華門之間的原明宮城中軸線來規劃（圖 4-13）。此中軸線在中山路以北地域，為鐵路客運總站建築群。其中鐵路客運總站位於中軸線之最北端；其兩側也如《首都計畫》一般，在東配置了鐵路總局，在西配置郵政總局。火車總站南側為一擁有七條放射狀道路的半圓形廣場，正南中軸線配置為一條寬達約 250 公尺、長達 700 餘公尺的林蔭大道，連接至中央政治區。

在中山路以南的中央政治區配置方面，孫科認為，應先在中山路以南劃出一塊，南北寬 200 公尺的東西橫貫全區綠帶，好阻絕中山路侵擾，並保存此處的東西長安門、內五龍橋等遺跡。綠帶之南中軸線上，則配置獨立紀念物般的中央黨部大禮堂於高台上；其兩側為國民黨中央執行委員會等各機關建築，再向東西為國民政府各委員會。中軸線中央黨部大禮堂以南至國民政府建築之間，為長度 600 公尺之林蔭大道；其兩側將為各部會建築。最南的國民政府建築，則由司法院、監察院、立法院、行政院、最高法院、和考試院來拱衛其中樞位置。林蔭大道亦從此向南延伸 950 公尺至光華門。

此外，孫科亦說明，此次計畫之特點為各機關用地，大致集中在中央這塊南北長 1050 公尺、東西寬 950 公尺、面積約 1500 畝的矩形之中。他認為，如此可避免一意求沿南北中軸線兩旁配置建築，而使各機關之間發生距離過遠、往來不便之弊。至於其它 3500 畝土地，則可作為未來 40 年間機關擴充之用，和供政府職員興建住宅。

¹⁶⁹ 同前，頁 83。

¹⁷⁰ 同前；標點為作者所加。

¹⁷¹ 蔣介石與劉紀文 1928 年 10 月規劃的明故宮中央政治區內容，詳見本章第二節中的討論。

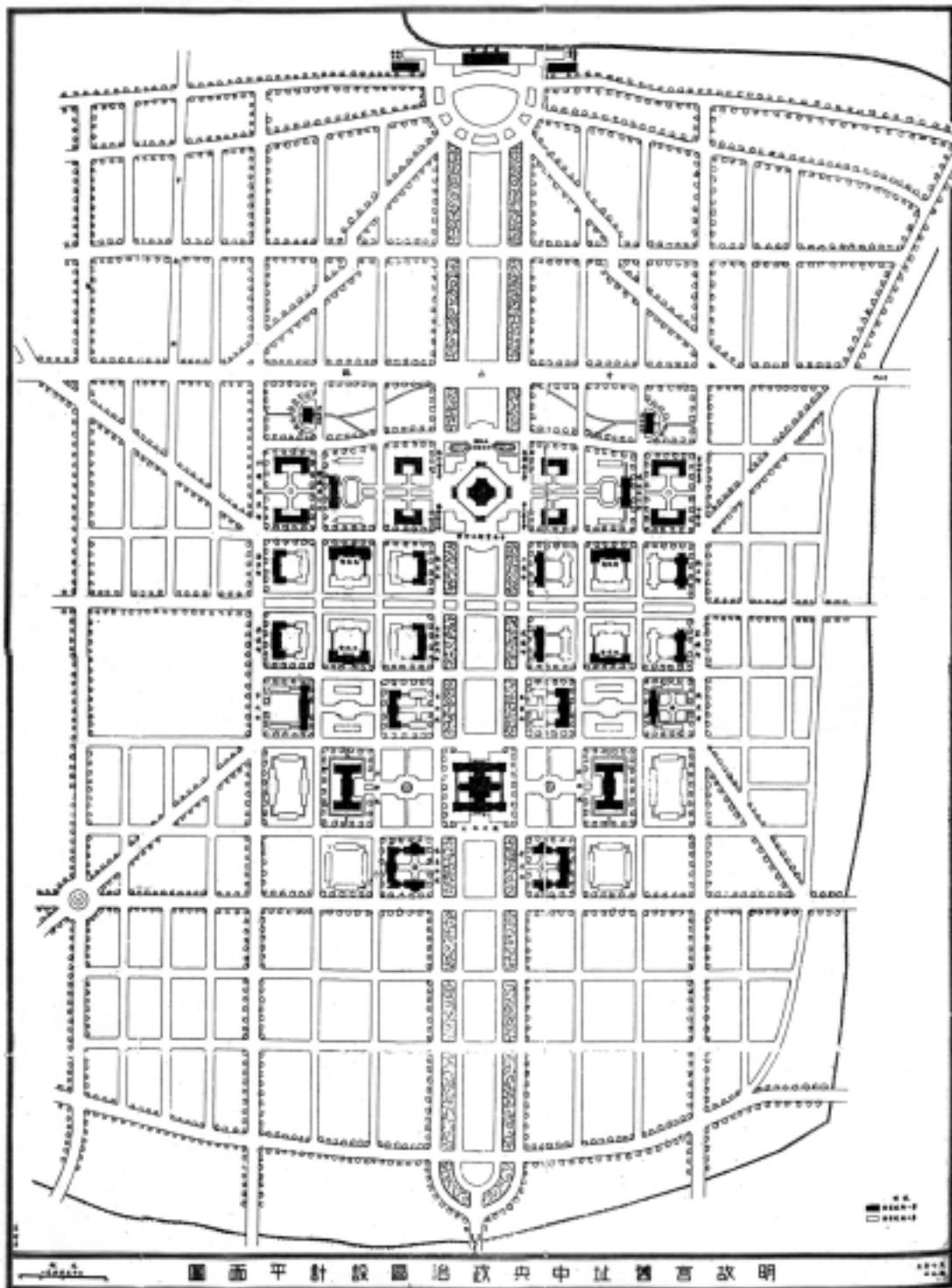


圖 4-13 明故宮舊址中央政治區設計平面，孫科，1930 年 4 月。

資料來源：為函送中央政治區圖案希將對於此項圖案意見函復（民國 19 年 10 月 2 日到），《公有房地產管理案-歸劃政治區建築》，國史館交通部檔案，檔號 0451/8040.5，頁 76-98。

二、舒巴德之中央政治區規劃

舒巴德提出此案之前曾建議保存明故宮舊址

舒巴德改變立場以國民政府觀點提出的規劃構想

對舒巴德案特殊紀念空間塑造手法的分析

根據相關文獻記載，對於明故宮地域，首建會德籍顧問舒巴德最早的建議為保存此區作為古蹟公園。1929年11月他曾為文建議，除東部一小部分可為軍事區和飛機場之用外，「自明故宮至洪武門之御道、亦當視之如國寶而保存也」；並以此構想反對《首都計畫》之將商業區設在明故宮¹⁷²。而當國民政府1930年初決定中央政治區地點在明故宮後未久，舒巴德又提出一份以歷史保存為中心構想的明故宮中央政治區規劃¹⁷³。他認為，應將原明宮城遺址全區闢為公園，其中不容許建任何房屋；並將原御道闢為幹道，其作法為沿御道大石路面兩旁各建新路，以讓人行經過時感覺古人之偉大。至於必須新建的諸種中央機關建築，包括國會及各院部會，應沿此宮城公園外圍環繞。而這些機關建築時，除應整齊畫一外，也以高度兩層為宜。尤其舒巴德特別指出，中央政治區中應有「國會」之建築，其風格「應採用中國式之屋頂、藉以保存中國舊有之建築式樣」¹⁷⁴。

然而，首建會第一次全體委員會召開時，舒巴德再次提出的中央政治區規劃藍圖，卻放棄了此以歷史保存為著眼點的規劃構想¹⁷⁵。可能因為更加熟悉國民政府的政治文化，在此計畫中，舒巴德絕口不提國會建築和御道保存；反而，就如劉紀文之前的規劃一般，按照當時「以黨治國」體制，沿著明宮城舊中軸線，由北至南地配置中央黨部、國民政府、和行政院建築（圖4-14）。唯有中央黨部建築的位置稍有不同，其地點規劃在后宰門之北，而非劉紀文所計畫的在后宰門之南、即原明宮城的「內廷」位置；國民政府和行政院，則相同都在原明宮城內的「外朝」和宮城外「中央官署」位置上。

除此之外，比較起前面提過的幾種中央政治區規劃，舒巴德此案在紀念空間形塑方面，顯得較有新意。從配置藍圖來看，其最大特點有三。首先，除中央黨部等三棟主要建築雖被配置在中央軸線上外，但其它各院部會建築物退避較遠，不以這些建築物來圍塑和強調中軸線空間的紀念感；而舒巴德將這些院部會建築，大致沿宮城城牆環繞一周，在其

¹⁷² 審查首都道路系統計劃之意見書，《首都建設》2(1929年11月)：計劃28。

¹⁷³ 此計畫全文，詳見舒巴德稿，任勗乾譯意，中央政治區之佈置及其發展之趨向，《首都建設》3(1930年3月)：計劃4-7。

¹⁷⁴ 同前，頁6-7。

¹⁷⁵ 舒巴德此次提案共說明8點，其文字見於規劃圖右上角。

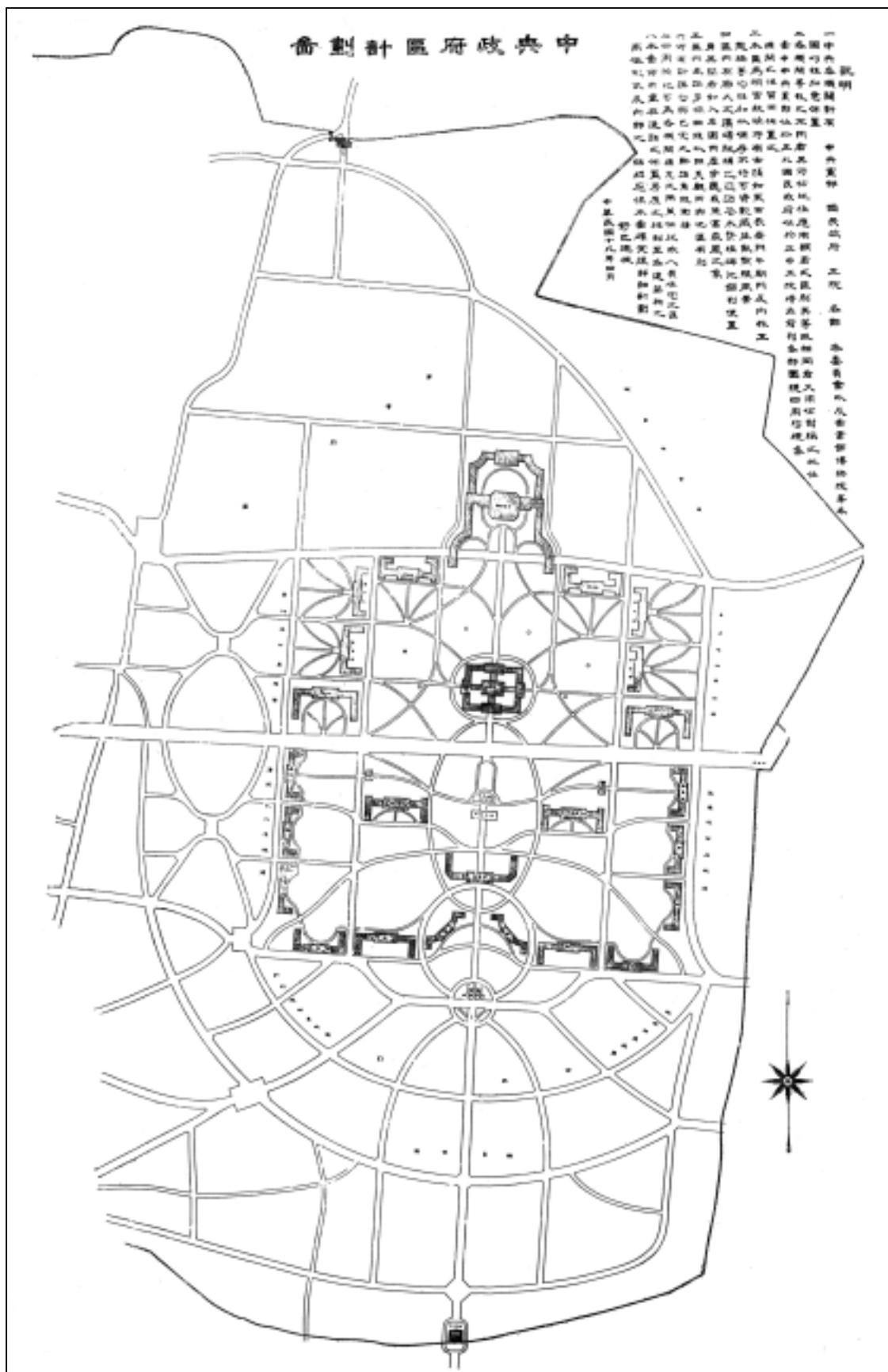


圖 4-14 中央政府區計劃圖，舒巴德，1930 年 4 月。
資料來源：同前。

中讓出極為廣大的空地，跨越中山路兩側，置為廣場、公園等，也使得這一中心空間較之其他規劃，不但在空間感上開啟許多，也呈現出一種不同性質的紀念空間塑造方式。他曾形容，此舉可使「置身其間者如入名園而屋宇巍峨兼富森嚴之象」¹⁷⁶。

其次，舒巴德也以獨特的幾何組織，再加第二層次地塑造主要建築物間的空間關係。這組空間幾何關係，起始於最為巨大且向南敞開的中央黨部建築群，藉著其南兩側逐次張開排列的圖書館、博物館、和委員會建築等，而至國民政府建築之間，形成一種正三角形的幾何關係。以回字形內閉式配置的國民政府如獨立的雕塑性紀念建築，矗立在廣大空地之中，其東立法院、其西司法院及再南兩側的監察院、考試院等建築物，則將國民政府以南空間逐次收聚，最後集中於正南的行政院建築，彼此間再形成一種倒三角形的幾何關係。因此，在舒巴德此規劃中，頗有巴洛克城市空間設計之透視變幻手法運用。最後，計畫中採用多種曲線變化的道路系統，似可打破方庭內空間沈悶之感；提案中舒巴德曾說明，如此是為了讓中央政治區「美觀而與他區有別」¹⁷⁷。至於此中心區以外地區，舒巴德則計畫，中央黨部西北為軍事用地，東北為政府職員住宅區。中心區兩側之西北、東北、西南、東南，則各為司法、立法、考試、監察各院附屬機關之用。中心區以南，第一圈環道之內為行政院附屬機關之用；再南，則為政府職員住宅區。

首建會曾決議
以舒巴德案為
中央政治區計
畫

孫科與舒巴德這兩項中央政治區規劃提案，送交首建會第一次全體委員會第一組分組審查後，結論為：「因國民政府前令中央政治區在明故宮，為遵前令，應採舒巴德案所提原則辦理」¹⁷⁸。顯然重點不是關注空間配置之規劃優劣，而是因為孫科規劃之中央政治區偏於中山路之南，絕大多數地域不在原明宮城範圍內，有違之前蔣介石個人決定之故。此分組結論報告大會討論時，大會議亦隨此作成「中央政治區範圍，應遵照國民政府前令辦理，舒巴德所提原則通過，其詳細計劃，交工程組併案研究」之決議¹⁷⁹。一時之間，舒巴德案似乎就此可為明故宮中央政治區規劃的最終藍圖。

¹⁷⁶ 同前，第4點。

¹⁷⁷ 同前，第5點。

¹⁷⁸ 《首都建設委員會第一次全體大會特刊》（南京：首都建設委員會秘書處，1930）：19。

¹⁷⁹ 同前，頁9。

三、首建會工程建設組之中央政治區規劃

工程組推翻舒
巴德案的論述
內容

然而，當此規劃按大會決議，送交以孫科為主任委員的首建會工程建設組「詳細計劃」時，工程組卻又推翻了此次全體委員會議通過的舒巴德案。1930年6月10日，工程建設組呈交首建會常務會議的報告中說，「舒巴德顧問所擬中央政治區域缺點頗多」¹⁸⁰；又說，「該圖案似尚未能適用」¹⁸¹。報告中具體指出舒巴德案之缺陷多達八點。

其中第一點說明，因其規劃之中央機關主要使用區域，跨越中山路南北兩側，易受往來交通喧囂之影響，「有乖裝嚴肅穆之旨」¹⁸²；其觀點與孫科案所提之第一要點相同。第三、五、六點等三點則更以「不合國情」之民族主義觀點，來批評舒巴德之規劃，彷若之前劉紀文以《首都建設徵古》一文，來批評《首都計畫》之中央政治區規劃一般。第三點中說，「各機關在四周環築，闢一大公園於中央，此種西洋式之建築術，在代表本國文化之政治區內不宜採用」；第五點中說，「南部房屋多數向北，不合中國建築習尚」；第六點中說，「中國歷來聯絡宮殿之主要道路，均務求平直，若過於迂曲殊與體制不符」¹⁸³。

工程組再行提
出中央政治區
規劃的過程

報告中，首建會工程建設組並提出一份中央政治區規劃圖。其中並說明其原則為下列五項：

- (一) 保留一切古蹟；
- (二) 政治區四周築40公尺寬之道路俾與中山路稍稱；
- (三) 主要道路務求平直以臻於偉大莊嚴；
- (四) 區內每街廓之面積約佔四十畝；
- (五) 中央黨部與國民政府不宜距離太遠等¹⁸⁴。

此規劃圖與五點原則送交首建會第26次常會討論後，決議刪除第5點，其它4點照案通過¹⁸⁵。工程建設組因此根據此次決議，再次擬具一份中央政治區規劃圖（圖4-15）。

¹⁸⁰ 為函送中央政治區圖案希將對於此項圖案意見函復（民國19年10月2日到），《公有房地產管理案—歸劃政治區建築》，國史館交通部檔案，檔號0451/8040.5，頁76-98；上述文字引自頁91。

¹⁸¹ 同前，頁92。

¹⁸² 同前，頁91。

¹⁸³ 同前，頁92。

¹⁸⁴ 同前。

¹⁸⁵ 同前，頁93。

中央政治區建築
布置計畫圖

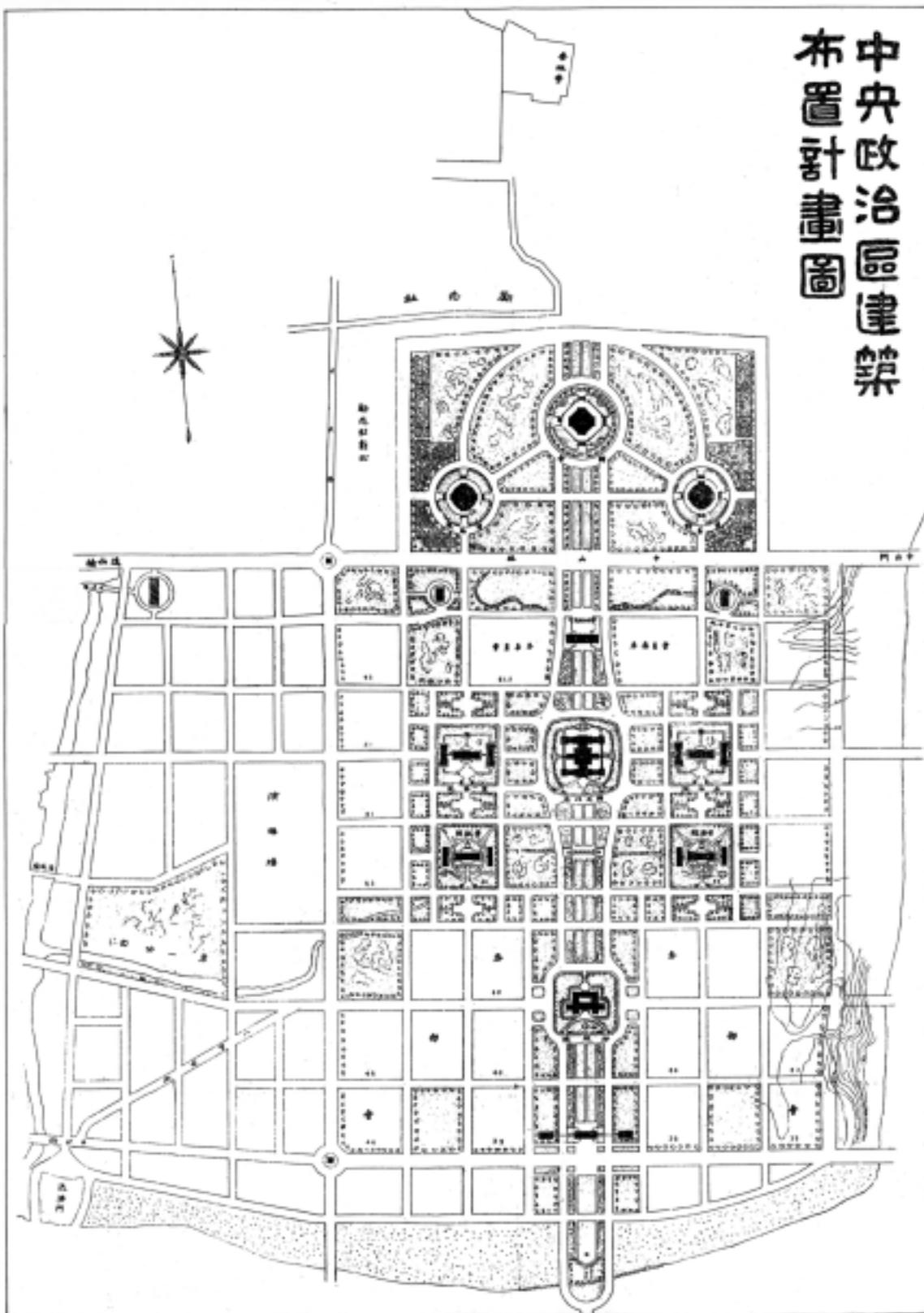


圖 4-15 中央政治區建築布置計畫圖，首都建設委員會工程
建設組，1930 年 10 月之前。

資料來源：同前。

根據工程組自己提出的說明，此中央政治區規劃圖中，道路所佔面積約 1507 畝，為中央政治區總面積之 33%；公園面積約 1600 畝，佔 36%；建築地面積 1383 畝左右，佔 31%¹⁸⁶。而從圖中所示的規劃來看，中央政治區整體空間仍依循原明皇城之中軸線來配置，並明顯從北到南分置三層空間，其間各有東西橫向綠帶分隔。

中山路以北的第一層次空間，一反之前的規劃思維，而將中央黨部替換為「國會區」。除了佔據中央軸線北端為憲政體制下代表最高民意的國會建築外，國會之南西側和東側，亦規劃為博物院和圖書館等，可開放供民眾使用之建築；一如 1929 年 10 月呂彥直所提之中央政治區規劃（圖 5-2）。在當日強調「以黨治國」的情形下，由國民政府內部機構提出如此「去黨化」的規劃，不但令人印象深刻，而且似乎也頗能自證地說明，之前諸種主張以中央黨部為尊之規劃中隱含的威權政治思維¹⁸⁷。

再南的第二層次空間，則為中山路之南的國民政府建築群。此層空間在配置上，如孫科案一般，先留設一寬達約 200 公尺之東西橫向綠帶，來隔絕中山路之繁囂；但不同的是，再南的兩側先為各委員會建築地址，然後再往南才為國民政府建築。國民政府建築兩側，則西為監察院東為立法院，再南兩側為西之考試院和東之司法院，彼此之間合圍出國民政府建築前之寬大空地和園林。而再往南跨越綠帶後，中央軸線南端的第三層次空間，行政院建築居中，兩側配置各部會建築。不過，除行政院外，只劃出街廓界址，並未詳細指定各部會位置。

拖延至 1933 年
4 月首建會裁撤
時中央政治區
規劃仍未定案

工程建設組此中央政治區規劃案，送交首建會第 30 次常會討論時，可能因為違反之前第一次全體委員會決議，而舒巴德又反應激烈地提出「答覆書」之故¹⁸⁸，常會決議，「將關於本案往過情形及所有圖案彙印函送各院部會徵集意見」

¹⁸⁶ 同前。

¹⁸⁷ 國民政府在當時施行的「以黨治國」訓政體制，根據孫中山的構想，不過是過渡時期的作法；而北伐完成後國民政府宣布實施訓政體制時，亦已同時宣告訓政時期為期六年，隨後將進入「憲政體制」。

¹⁸⁸ 舒巴德之「答覆書」內容亦分 8 點，逐項反駁首建會工程組對其規劃之批評。在前言中，他首先表明，「審查結果對於該計劃之主要意義多未曾明瞭準確不無遺憾之處」，而對於「不合國情」之批評，他反駁說，中國建築「式樣殊多，為謂中國之建築僅守成規，無甚變換，則為大謬。中國建築家亦可運用一切建築式樣，不僅為所謂直道、平房、及建屋採惟一之方向，凡此種種於諸名城，俱可得而證實」（標點為作者所加）。其「答覆書」全文甚長，詳見同註 14，頁 95-99。

首建會裁撤後
首都計畫權由
行政院掌握

¹⁸⁹。因此首建會於 1930 年 9 月底發函各院部會，請其對孫科、舒巴德、工程組等三案發表意見。隨後過程因未載於目前公布之相關文獻，難以確實得知。不過，在首建會 1933 年 4 月底被令裁撤之前，國民政府還是沒有公布明故宮的中央政治區規劃，而致其間引發諸多問題。

4.5.2 中央政治區規劃的確立

首建會裁撤後，南京的都市計畫權並未完全回到南京市政府手中；從目前相關文獻來看，行政院就此成為主管首都計畫的決策機關；雖然名義上國民政府仍為最高機關。如此可能是因為，之前首都計畫既由國民政府公佈，作為下屬機關的南京市政府，無權自行作主增修改；而經 1932 年初國民政府改組為「軍政雙元體制」後，國民政府內部行政權方面，也改為以汪兆銘為院長的行政院所掌握，國民政府主席林森不過為虛位元首¹⁹⁰。但行政院高層似乎對首都計畫興趣不大；既未建制新的專管機關來負責，經常並也僅是根據南京市政府在面對執行發生問題時之要求，被動地發佈一些較次要的計畫或法規；前述的《南京市路線修改辦法》制訂過程，即為其中明顯事例之一¹⁹¹。因此，行政院插手首都計畫可能也只是徒增公文流程，讓計畫修訂和執行時更多複雜而已。

相對於放任其它計畫自行發展態度，行政院卻在 1935 年 1 月成立了「中央政治區土地規劃委員會」，來專事負責中央政治區規劃。然而，詳究此規劃委員會被建制的緣由，倒也不是行政院高層方面，因為有什麼特定的計畫理想而主動提出的；反而，似乎完全是為解決之前懸而未決的中央政治區規劃，所導致的諸種問題而組織的。而這些問題，其實從 1928 年起，即已陸續發生。

一、中央政治區土地規劃委員會的設置

1933 年 5 月 2 日，也就是讓首都計畫「大體就緒」的首建會裁撤後不過 2 日，國民政府收到一件來自南京皇城區

¹⁸⁹ 同前，頁 78。

¹⁹⁰ 王正華，南京時期國民政府的中央政制（國立政治大學博士論文，1997）：323-373。

¹⁹¹ 詳見本章第三節中的討論。

農會幹事林慶隆等五人的陳情文，懇請國民政府准許市民，可以在中央政治區計畫區域內暫建臨時房屋¹⁹²。文中說明，自從 1928 年起，劉紀文已將明故宮一帶土地 7000 多畝，預劃為中央政治區，並發令實施禁建和土地買賣¹⁹³；而此命令發出當時，國民政府尚未正式公布明故宮為中央政治區地點。經過長達五年在禁建中等待後，這些市民以如此激烈詞句，說出計畫未決導致他們的生活痛苦：

中央政治區不准住民建築房屋迄今五載，既未規定何處為某部某院之界址，又未見內政部徵收皇城區土地之公告。在中央計畫未經確定或有猶豫之苦衷，在小民長此拖延實有不能忍受之痛苦。若欲增加房屋則礙于不准建築之明文，若欲覓地遷移又苦征地給價之無日，原有房屋倒塌難修，人口增加無法棲住，進退維谷，日夕難安。……凡百命令祇須準諸情理，我民無不樂從。若圖一紙限制擬想之文，致令萬民無地可住，於公既屬無補，實啟懦民浮動之心。¹⁹⁴

而早在 1930 年 8 月，國民黨中央執行委員會便曾轉送一份來自南京市黨部的呈文給國民政府，請其儘速推動明故宮中央政治區的建築計畫。在此公文中，身為市黨部常務委員的蕭吉珊、楊熙績和史維煥便直言警告，中央政治區官署建築計畫的未能推動，不但已使企業家不願在南京投資，也嚴重影響一般民眾對政府的信任感；更讓他們所謂的「反動派」，有藉此機會散播謠言而致民心不穩的情形發生¹⁹⁵。由此可見中央政治區計畫未決，在當時導致問題嚴重之程度。

然而，民眾的直指為幾如暴政和南京市黨部發出的警訊，似乎都未能發生實際功效，中央政治區規劃還是留滯在國民政府內部；直至 1933 年秋天之後，才逐漸有轉機發生。8 年 31 日，國民黨中央政治會議密函國民政府，稱該會已於第 372 次會議中，同意行政院所請，劃出中央政治區南部

¹⁹² 南京市皇城區土地預劃為中央政治區迄今五載收用無期請准暫建房屋（民國 22 年 5 月 3 日到），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-02，頁 31-33。

¹⁹³ 根據《首都市政公報》記載，南京市政府於 1929 年 7 月 3 日發令宣布明故宮一帶，因「市府將有收用計劃」，自即日起停發建築執照。詳見《首都市政公報》40（1929 年 7 月 31 日）：公牘 42。

¹⁹⁴ 同前註 26，頁 33；標點為作者所加。

¹⁹⁵ 請速建築首都行政區域（民國 19 年 8 月 22 日到），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-02，頁 12-16。

2500 餘畝土地，作為興建公務員住宅之用¹⁹⁶。密函中行政院說明，此議最早由南京市政府提出，理由基於當時發生的二項問題：其一為，南京市內住宅不敷使用，尤其立法、監察兩院職員，均苦無用地建築住宅；其二為，自國民政府決定劃設明故宮一帶為中央政治區後，「政府迄未征收而又禁止買賣建築遷延數載業主受極大損失」¹⁹⁷。

國民政府因此於 9 月 4 日，密令行政院照案辦理¹⁹⁸。隨後，行政院議准此住宅區範圍為「南至城根，東至城根，西至八寶前街，向南與通濟門大街平行，西北至八寶前街，北至青龍橋雙橋外五龍橋各橋」¹⁹⁹。1934 年 1 月間，行政院又按照國民黨中常會決議，劃設西長安門西邊約 100 餘畝的土地，作為國民大會建築基地²⁰⁰。而在作這些決定時，行政院都未意識到，其可能與中央政治區規劃之間發生的衝突。

1934 年 4 月，南京市政府再呈文行政院，文中稱因受皇城區農會等屢次陳請，「深苦無法應付」²⁰¹，所以特自行擬定明故宮中央政治區規劃圖一份，希望行政院通過，並依此圖撥款收購民地。收到此文和規劃圖後，行政院高層才覺事態嚴重，經邀集各院部會於 4 月 24 日開會後，決定交內政財政兩部及南京市政府會同商討對策²⁰²。該三機關邀集相關專家審查後認為，中央政治區規劃之前首建會已有制訂，「頗為完善，惟最後審查確定之圖，卷查並無此圖」²⁰³。行政院只好在第 164 次院會中決議，由時任副院長兼財政部長的孔祥熙負責查出相關規劃圖之後，再行討論²⁰⁴。上述過程似乎說明，首建會裁撤不過兩年，中央政治區規劃早為人所淡忘，甚至連規劃圖都已難尋。

¹⁹⁶ 在明故宮一帶之南部劃為公務員建造住宅之用（民國 22 年 9 月 1 日到），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-01，頁 83-86。

¹⁹⁷ 同前，頁 84。

¹⁹⁸ 在明故宮一帶之南部劃為公務員建造住宅之用（民國 22 年 9 月 4 日發），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-01，頁 87-88。

¹⁹⁹ 經劃定之政治區域與乙種圖重複部分已由人民價買者准其照原價收回（民國 23 年 9 月 28 日到），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-02，頁 36-46；引自頁 38。

²⁰⁰ 同前。

²⁰¹ 同前，頁 40。

²⁰² 各院部會會商決定三項有關明故宮中央政治區域計劃圖辦法（民國 23 年 4 月 26 日到），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-01，頁 94-104。

²⁰³ 經劃定之政治區域與乙種圖重複部分已由人民價買者准其照原價收回（民國 23 年 9 月 28 日到），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-02，頁 36-46。

²⁰⁴ 同前。

行政院決定以
「乙種總圖」為
中央政治區規
劃依據的過程

隨後，孔祥熙找出首建會工程經濟兩組在 1932 年 12 月 13 日會同秘書處審查的一份會議記錄及其中所附之規劃圖，並認為此會議中決定採用的「乙種總圖」，即為 1930 年 9 月底首建會發函各部院會，就孫科等所提三種中央政治區規劃選擇時，行政院所擇定之圖²⁰⁵（圖 4-16）。他也指出，南京市政府此次擬定之中央政治區規劃圖，過於顧及該府前擬之中央政治區南部住宅區計畫；而「關於中央政府行政區域之建設，宜為宏遠之謀，以樹百年永久之計，似不宜有所遷就」²⁰⁶。因此孔祥熙建議，之前行政院同意之中央政治區南部住宅區計畫，應暫停開放土地自由買賣及建築；原經劃為住宅區、但亦為「乙種總圖」範圍內的土地，不論開放與否，應加以徵收好為中央政治區建設之用²⁰⁷。

在決定以「乙種
總圖」為中央政
治區規劃依據
的過程中隱藏
的錯誤與任意

然而，詳細比較此次被孔祥熙擇定「乙種總圖」的圖樣，似乎皆與首建會 1930 年 9 月送請各院部會討論選擇的三案不盡相同²⁰⁸。而孔祥熙找出的該次首建會內部會議記錄中，描述「乙種總圖」的規劃內容，亦從未出現在前述三案中；記錄中說：

乙種總圖分別配置中央黨部、國民政府於中山路之南北，立法、司法、考試、監察四院分列四隅，拱國府，而待立行政院位於國府前方，所屬各部即平列其左右，通體氣象宏偉，於整齊端一之中寓拱衛屏藩之意，較其他各圖最為得體。而自國民政府至行政院中間距離約六百公尺，是國府門前大道，亦極寬曠適度。²⁰⁹

²⁰⁵ 同前，頁 41-43；和 行政院為中央政治區案核定經過及變更住宅屈原案情形致中央政治會議核備函（民國 23 年 9 月 24 日發），現收錄在秦孝儀主編，《抗戰前國家建設史料-首都建設（一）》：308-311。

²⁰⁶ 經劃定之政治區域與乙種圖重複部分已由人民價買者准其照原價收回（民國 23 年 9 月 28 日到），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-02，頁 43。

²⁰⁷ 同前，頁 43-44。

²⁰⁸ 雖然行政院在 1934 年 4 月 27 日的一份公文中曾說，當 1930 年 9 月首建會來函請其對孫科、舒巴德、工程組等 3 方，所提 3 種中央政治區規劃表示意見時，「本院函復該會工程組所擬之圖最為適宜」，證明行政院方面確曾選擇工程組方案；但在工程組方案中，中軸線最北端為「國會」，而非「乙種總圖」中的中央黨部建築。該公文詳見 各院部會會商決定三項有關明故宮中央政治區域計劃圖辦法（民國 23 年 4 月 26 日到），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-01，頁 94-104。

²⁰⁹ 引自 行政院為中央政治區案核定經過及變更住宅屈原案情形致中央政治會議核備函 之附件「首都建設委員會工程經濟兩組會同秘書處審查會議記錄（1932 年 12 月 13 日）」（民國 23 年 9 月 24 日發），現收錄在秦孝儀主編，《抗戰前國家建設史料-首都建設（一）》：311。

不過，當時似乎沒有人注意到孔祥熙的言詞與事實不符。國民政府於 1934 年 10 月 9 日發令行政院，同意該院在第 178 次院會中通過採用孔祥熙之建議，決定以「乙種總圖」為中央政治區規劃藍圖²¹⁰。而行政院於該次會議中，亦決定「乙種總圖」區域內土地應即徵收，其範圍包括前經劃為住宅區之重複部分；至於「乙種總圖」範圍外之土地，也交南京市政府再擬定取締原則和建設計畫後呈院核定；而「乙種總圖」確定界址，則交內政財政兩部會同南京市政府實地勘查後報院決定²¹¹。如此，等於之前南京市政府為讓民地自由買賣及建築的計畫，必須全部重來。

之後，就在內政部等三機關拖延數月，還未出發實地勘查中央政治區界址期間，實業部便因亟需用地建築，向南京市政府工務局接洽；但工務局稱分配明故宮中央政治區土地非該局權責。因此實業部部長陳公博遂在行政院第 187 次院會中提議設置專門機關，來負責中央政治區規劃事宜；該次院會因此通過，由副院長孔祥熙負責，召集內政部、財政部、軍政部和南京市政府合組一委員會²¹²。1935 年 1 月 15 日此委員會召開第一次會議，將該會定名為「中央政治區土地規劃委員會」（以下稱「政治區土規會」），中央政治區從此才有專責的規劃機關²¹³。

二、中央政治區規劃的確立

政治區土規會成立後，於 2 月 7 日召開界址審查會議，並按「乙種總圖」所訂之範圍，在明故宮地域釘上水泥界樁，所圍區域約 2400 餘畝²¹⁴。隨後因行政院會決議指示，規劃圖中應納入考慮之前未有規劃之軍事委員會、全國經濟委員

中央政治區土地規劃委員會之成立

中央政治區規劃的確立過程

²¹⁰ 行政院第 178 次院會通過此決議後，先呈交國民黨中央政治會議備案；中央政治會議同意備案後，再轉函國民政府同意後令交行政院照案執行。以上經過詳見，經劃定之政治區域與乙種圖重複部分已由人民價買者准其照原價收回（民國 23 年 9 月 28 日到），和 經劃定之政治區域與乙種圖重複部分已由人民價買者准其照原價收回（民國 23 年 10 月 9 日發），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-02，頁 36-46 和 49-50。

²¹¹ 經劃定之政治區域與乙種圖重複部分已由人民價買者准其照原價收回（民國 23 年 9 月 28 日到），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-02，頁 41。

²¹² 規劃中央政治區域之建築物及道路事宜並堪定四至界址情形（民國 24 年 2 月 13 日到），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-02，頁 51-57。

²¹³ 土規會第一次會議記錄，詳見同前，頁 56。

²¹⁴ 此次界址審查會議紀錄，詳見 規劃中央政治區域之建築物及道路事宜並堪定四至界址情形（民國 24 年 2 月 13 日到），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-02，頁 57。

會等之機關用地²¹⁵，政治區土規會經過第二次委員會議討論後²¹⁶，在 5 月 8 日舉行的第三次會議中，決定擴大原「乙種總圖」所劃中央政治區範圍，並將新修訂之規劃圖定名為「中央政治區各機關建築地盤分配圖」²¹⁷。此規劃圖經行政院第 215 次院會通過後，國民政府於 1935 年 6 月 29 日，發令公布中央政治區計畫²¹⁸。喧擾多時卻未能決定的中央政治區規劃，終於就此定案；而此時距 1930 年 1 月 18 日國民政府公布明故宮為中央政治區地點，已超過五年半時光。

公布之中央政
治區計畫內容
分為三部分

區內空間配置
的規劃構想

規劃內容分析

國民政府此次公布的明故宮中央政治區計畫，共包括三種內容：其一，為「中央政治區各機關建築地盤分配圖」；其二，為「中央政治區附近土地使用支配圖」；其三，為執行與財務計畫。分別說明如下：

(一) 中央政治區各機關建築地盤分配圖

在其說明書中，政治區土規會解釋，其中央政治區主要規劃構想，為「政權南面而立，治權北面，而朝文東武西，與古制適合」²¹⁹；相當能呼應劉紀文在《首都建設徵古》一文中的看法。而其配置亦以原明宮城之中軸線為規線，由北至南分為三大部分，其間均以寬 40 公尺之大道來區界（圖 4-16）。

最北部分為中央黨部區，除中央黨部建築居中外，兩側為中央黨部已徵收之地；再外，西為已建築完成之勵志社和中央醫院，東側才為在日後憲政體制實施時，代表最高民意的國民大會建築之用，再次展現了當日黨治凌駕一切的威權政治體制。

²¹⁵ 行政院通過院會交辦土規會處理事項有二：一為，「原圖案中未有之機關，如軍事委員會、全國經濟委員會等，應如何分配地段」；二為，「需地較多之機關，如軍政、財政等部，應如何補充地段，以期妥善」。詳見 經修正通過中央政治區域各機關建築地盤分配圖各節（民國 24 年 6 月 6 日到），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-02，頁 84。

²¹⁶ 第二次委員會會議召開於 1935 年 3 月 5 日，其會議之紀錄，詳見同前，頁 88-89。

²¹⁷ 第 3 次委員會之會議紀錄，詳見 經修正通過中央政治區域各機關建築地盤分配圖各節（民國 24 年 6 月 6 日到），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-02，頁 90-91。

²¹⁸ 經修正通過中央政治區域各機關建築地盤分配圖等辦法（民國 24 年 6 月 29 日發），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-02，頁 105-106。

²¹⁹ 該說明書中內容共分 6 點，全文詳見 經修正通過中央政治區域各機關建築地盤分配圖各節（民國 24 年 6 月 6 日到），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-02，頁 80-81；前文引自第 6 點。

圖配分盤地築建關機各區治政央

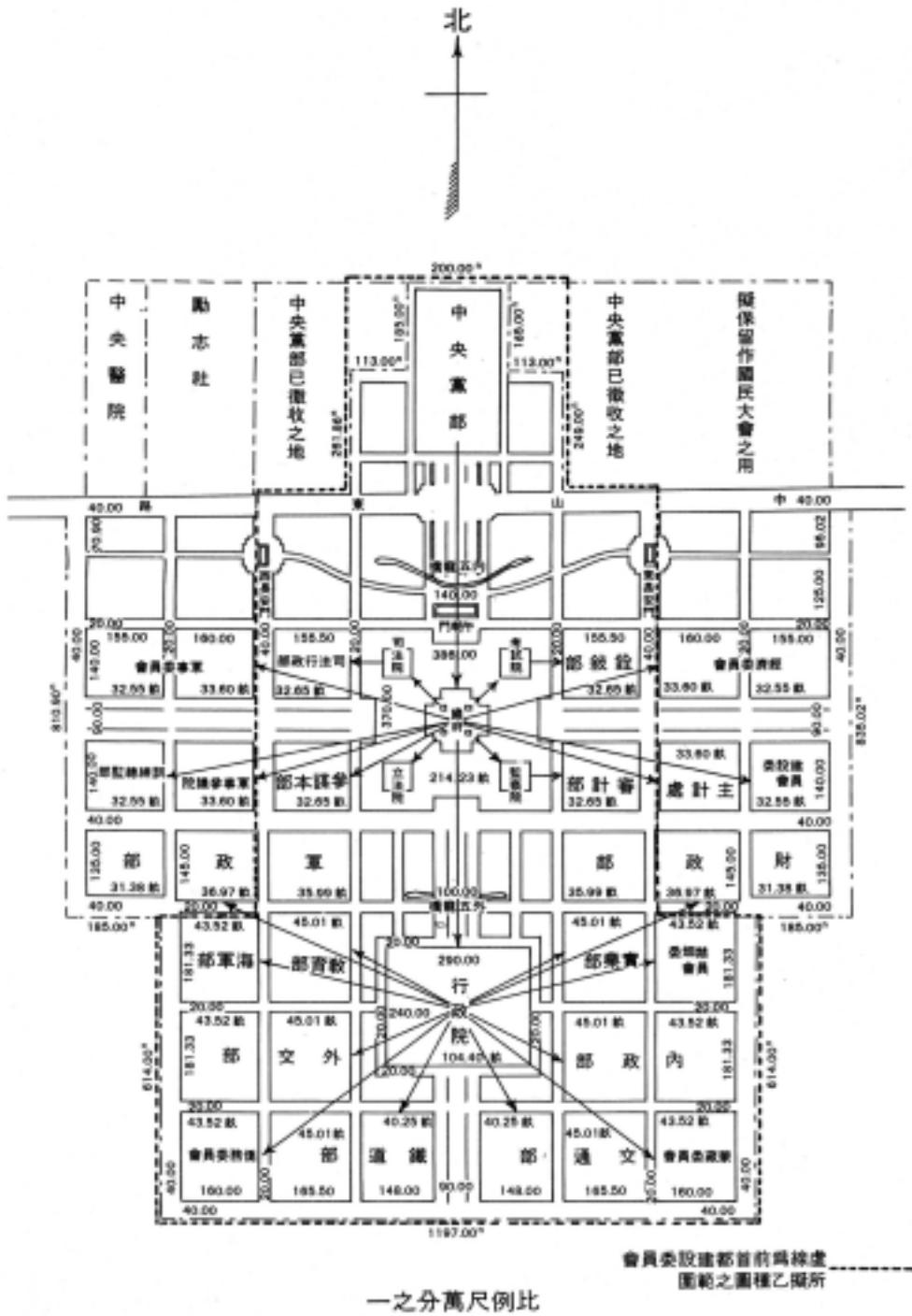


圖 4-16 中央政治區各機關建築地盤分配圖，1935 年 6 月 29 日國民政府公布。圖中虛線所圍，即為所謂「乙種總圖」的範圍。

資料來源：《抗戰前國家建設史料：首都建設（一）》：328。

中央黨部建築之南，為一寬 140 公尺之大道，穿越中山路、內五龍橋和原午門後，為中央部分的國民政府區。國民政府區採大街廓規劃，除國民政府建築居中配置外，同一大型街廓中，還有西北之司法院、東北之考試院、西南之立法院、東南之監察院，從四周環繞拱衛國民政府建築。中央大街廓兩側則有寬 90 公尺之橫向大道，與中軸線一起標誌國民政府的中心位置。在此橫向大道上，東西各劃出 6 塊街廓，每塊街廓面積均分在 32-33 畝之間。按其「朝文東武西，與古制適合」的規劃論述，西面主要為參謀本部、軍事委員會等軍事機關用地；東面則主要為直屬國民政府之主計處、經濟委員會、建設委員會等。而鄰近司法、考試、監察各院，或東或西街廓則作為各院下屬機關，如司法行政部、銓敘部、審計部等機關之用。

接著，當寬 140 公尺之中軸線大道穿越國民政府之後，寬度縮減為 90 公尺，向南通向南端部分之行政院及其直屬各部會建築。居中行政院亦為大街廓規劃，扣除四周所留空地，用地面積仍劃有 104.4 畝，似為配合當時行政院重要地位，而與之前諸種規劃較不強調行政院地位有異。其餘部會之街廓所佔面積，亦較國民政府區為大，多在 45 畝左右；其中軍政部、財政部各佔有三塊街廓、面積最大，內政、外交、交通、鐵道四部次之，似乎反映了當日部會間權力大小關係。此外，說明書中亦說明，此次規劃圖較之「乙種總圖」擴大部分，在國民政府區東西兩側；而這是因為考量南部地段，之前已經開放民眾使用，難以收回而不得已之舉²²⁰。顯然國民政府前令南部住宅區計畫暫停，在執行上已發生困難。

(二) 中央政治區附近土地使用支配圖

區外鄰近土地
使用之規劃構
想

「中央政治區附近土地使用支配圖」制訂的目的，主要為進一步規範中央政治區四周土地使用，好維持中央政治區內之「肅靜」，並讓之前政府部門既成之土地使用合法化；其範圍為西至秦淮河、東和南至城牆邊、北約至今日后宰門街（圖 4-17）。在該圖說明書中，政治區土規會曾說明，此「中央政治區附近土地使用支配圖」係修正自之前南京市政府所擬之圖²²¹。這新修訂的計畫圖上，中央政治區以外地域，被區分為「公用保留地」、「文化機關及其他公用建築

²²⁰ 同前，第 3 點。

²²¹ 「中央政治區附近土地使用支配修正圖說明」第 1 點。

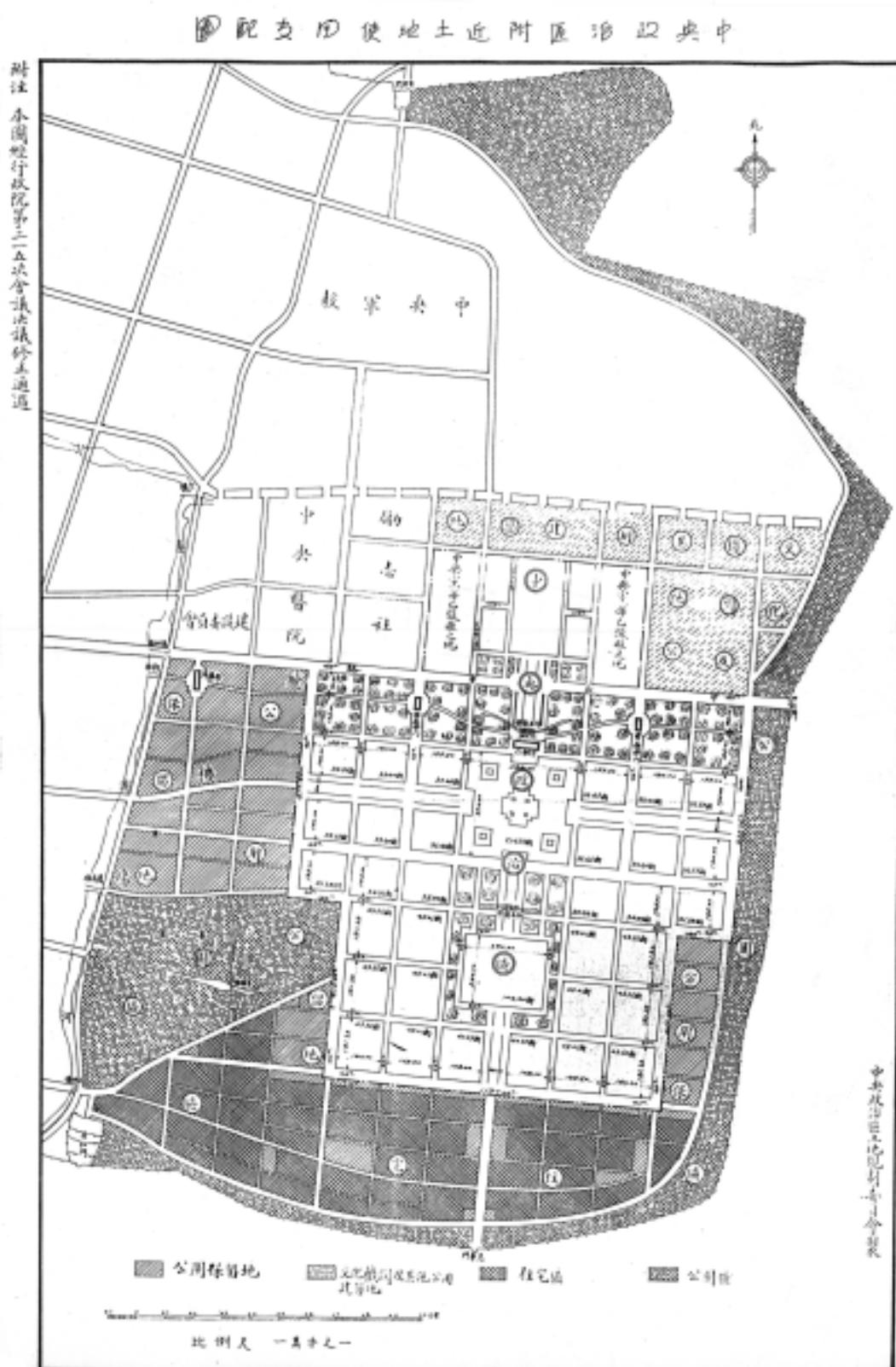


圖 4-17 中央政治區附近土地使用支配圖，1935 年 6 月 29
日國民政府公布。

資料來源：經修正通過中央政治區域各機關建築地盤分配圖等辦法
(民國 24 年 6 月 6 日到)，《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政
府檔案，檔號 0511.20/5050.01-02，頁 76-93。

地」、「住宅區」和「公園區」四種。

在「公用保留地」方面，其位置在中央政治區西面、西南和東南。西面之所以如此劃設，土規會說明，是因為此地東端當時已被用為飛機場，西端西華門至秦淮河一帶已經中央軍官學校、航空訓練班、軍事委員會、交通研究班及導淮委員會等所用，「且太近為住宅區亦頗不宜」²²²。而西南、東南之所以如此劃設，一方面是因為南面為住宅區，如此「可保持政府機關之肅靜」²²³；另一方面，可供將來各機關擴展之用。

「文化機關及其他公用建築地」分區及其被分配於此的原由，政治區土規會說，是因為此地在市政府規劃圖中為「文化機關建築用地」，但該會覺得該種用途與中央黨部並無關連，而之前行政院通過的東端國民大會建築用地計畫，他們也持保留態度，因此通加修改為「文化機關及其他公用建築地」²²⁴；劃設之目的似乎甚為消極。公園區部分則有三處：一為沿東和南面城牆邊，而此原為 1933 年 1 月城內分區計畫的一部份；二在中央政治區西南至秦淮河之間，為以原第一公園擴大而成；三為中央政治區最南端，連接住宅區之間的寬 20 公尺橫向綠帶，而此也是為了維持中央政治區「肅靜」而設置的²²⁵。

(三) 執行與財務計畫

政治區土規會在 1935 年 1 月召開第一次會議時便曾議決，中央政治區土地徵收以行政院為主體，徵收經費及土地初步整理費用由南京市政府負責擬具後，交財政部向銀行抵押借款執行；並明訂徵收時間以 3 個月為限²²⁶。一時之間，皇城區農民的苦難情形似有徹底解決可能。而為此，在修訂規劃圖的同時，政治區土規會亦擬具「中央政治區徵收旗地地價概算書」、「中央政治區整理土地初步工程書」、「中央政治區地價支付及各機關領地繳款辦法」、「借款合同草底」等幾種，連同規劃圖一併由行政院和國民政府通過施行²²⁷。

²²² 同前，第 3 點。

²²³ 同前，第 4 點。

²²⁴ 同前，第 2 點。

²²⁵ 同前，第 4 點。

²²⁶ 土規會第一次會議記錄，詳見前註 46。

²²⁷ 這幾種相關的執行計畫內容，詳見 經修正通過中央政治區域各機關建築地盤分配圖各節（民國 24 年 6 月 6 日到），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-02，頁 85-87。

在徵收地價概算書方面，政治區土規會根據南京市政府送來資料估算，中山路以南中央政治區計畫，共需徵收民地約 3036 畝，加上房屋拆遷費和青苗費，共需約 70 萬元²²⁸；而土地初步整理費用方面，粗估約 12 萬元²²⁹；總計需款 82 萬元。而經查下年度(1935-1936 年)國民政府歲入和歲出均為 10 億 7 千 2 百萬元，以此計算，中央政治區執行經費，不過佔歲出之不到 0.08%；而若僅以其中政府部門之歲出 1 億 6 千 3 百萬元來計算，也僅佔不到 0.5%²³⁰。但土規會卻規劃以向銀行借款來支付。而最終徵收計畫和土地初步整理計畫，似乎也都沒有執行²³¹。因此，中央政治區規劃在明故宮地域，所引來的民眾生計困難問題，也沒有真正解決；只是徒留一紙計畫深鎖在國民政府的檔案櫃中而已。

不過，政治區土規會卻從此一直存在；雖然其實際功能及運作情形，多未載於目前已公布文獻之中。1937 年 1 月 21 日，行政院密呈國民政府備案，文中說南京市政府因奉軍事委員會委員長蔣介石之令，放寬中央政治區中軸線道路「御道街」為 40 公尺，所以經政治區土規會開會同意後，呈文行政院核示²³²。如此顯示南京市政府在事涉中央政治區時，仍須呈請政治區土規會同意後才能推行。而當時行政院長已易為蔣介石兼任，副院長則仍為孔祥熙²³³；人事雖幾經更易，計畫延宕情形卻是相同。

²²⁸ 同前，頁 85。

²²⁹ 同前。

²³⁰ 以上國民政府歲入歲出統計，引自費正清主編，劉敬坤、潘君拯主譯，《劍橋中國史》第十二冊（台北：南天書局，1999）：131-132。

²³¹ 筆者遍查南京市政府公報等當日文獻，均未發現此計畫有執行的紀錄。而抗戰結束後新聞局出版的《首都建設》一書中，談及抗戰前首都建設時，也未記載國民政府曾收購明故宮區域之民地；參見《首都建設》（南京：行政院新聞局印行，1947）：5-10。

²³² 中央政治區土地規劃委員會核准修築御道街馬路若府院建築時可予拆除（民國 26 年 1 月 21 日到），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-02，頁 113-116。

²³³ 1935 年 11 月 1 日國民黨舉行中執委全體會議時，汪兆銘被刺受傷不久出國；蔣介石因此於 1935 年 12 月 16 日出任行政院長。

第六節 小結

前述以首建會和政治區土規會為核心，所討論的南京首都計畫在 1930-1937 年間進行的修訂過程及成果，大致可歸結如下。首先，最終真正被正式公布的計畫內容，主要僅有中央政治區、城廂內道路系統和土地分區使用計畫等三種。其次，修訂過程顯示，計畫主導權仍如前一階段一般，由國民政府所牢牢掌握；而實際主導計畫的人物，則轉為蔣介石、劉紀文、孔祥熙等人。孫科雖在首建會時期，名義上仍責為常務委員之一並兼任工程建設組主任委員，但實際在決策時角色被邊緣化。在此背景下，決定計畫內容的最主要力量，來自這三人文觀喜好，和他們與國民政府內部成員之間的政治過程；尤其第一節中分析過的，中央政治區地點由紫金山南麓，更改為明故宮的過程最是明顯。而這似乎也說明了，威權政治體制下都市計畫的任意與專斷。

不過，縱使國家專斷了都市計畫權，在這過程中還是可以看到，國家權力仍受到社會反支配力量的制約。比如，南京市民的抗爭，即曾對某些計畫內容發生影響，而產生了像《南京市申請路線修改辦法》這樣的法規，或也推進了中央政治區規劃的速率。只是在當日黨國威權體制下，這些影響不但些微，而且必須等到國民政府意識到計畫已產生民怨沸騰，才會具現在首都計畫內容之中。

再者，經過這一充滿著政治操弄的修訂過程後，若比較《首都計畫》書中的計畫內容可以發現，首都計畫最終失去整體結構，淪為僅包括中央政治區等三種零星計畫的組合；並計畫範圍大多僅限於城廂內地區，計畫視野較窄且內容整合程度較低，也與之配套的沒有相關基礎設施和事業計畫的制訂。比如，因為蔣介石一紙手令，不但中央政治區地點轉而決定在明故宮，而致之前制訂的諸種計畫必須進行大幅修改；而且也導致道路系統計畫先於土地分區使用計畫被公布，加上其它因素影響，最終致使這兩個應被整合同時公布的計畫，最後公布的時刻之間相差了將近三年。中央政治區規劃也在地點改在明故宮被公布後五年半後，才最終定案。又如，最後公布的交通計畫，也僅餘道路系統計畫，至於其它鐵路及車站、港口、和公共運輸系統等計畫，不是未予理會決策，就是與道路系統計畫間無甚關連。

若進一步比較最後公布的三種計畫與《首都計畫》中相關計畫，則可以發現，其中城廂內道路系統、土地分區使用計畫、乃至於中央政治區空間配置的構想，基本差異不大；差異最大之處，僅在中央政治區地點設在明故宮或紫金山南麓而已。再加上中央政治區決定在明故宮後，又經歷耗費長時間難以定案的諸種過程，似乎顯示主要是因為國民政府高層想藉掌握決策中央政治區規劃的機會來再現和擴展其權力，但領導人間權力關係又難以協調所致。而孫科在《首都計畫》中，以滿篇都市計畫原理來支撐其想要將中央政治區置在紫金山南麓，和將明故宮全部劃為商業區，來對抗蔣介石和劉紀文的明故宮中央政治區計畫，不啻更直接說明了都市計畫中隱含的「知識/權力」關係。而蔣介石不加任何說明，以其強勢地位推翻以他為主席的首建會決議，將中央政治區地點改在明故宮，和孔祥熙找出一份「宣稱」是首建會決議之中央政治區規劃藍圖，但實際上與事實不符，並以此決定了中央政治區規劃的過程，似乎也讓我們更明白看到，威權政治下都市計畫的任意與專斷。

最後，雖然修訂後的計畫內容與《首都計畫》有一段差距，但《首都計畫》所建構的「科學理性」與「民族主義」兩種規劃論述，還是被廣泛運用在最後公布的這些計畫之中。而從第三節中討論過的，由國民政府正式公布的「首都幹路定名圖」中，甚至可以發現，民族論述的技法有被進一步深化發展的現象；亦即，通過拼貼代表民族國家的符號性名稱，在這些所謂現代化新式馬路之上，企圖從日常生活過程中影響社會大眾的感覺和認知，來鞏固國民政府的統治。

第五章 結論和討論

首都計畫建構
的規劃論述與
包攝的知識/權
力關係

第一節 首都計畫的影響（兼結論）

前面幾章中，筆者針對南京首都計畫的制訂過程、計畫內容和計畫原因，進行了整體的分析。綜觀這些分析，似可將本文這個部分的研究發現結論如下；然後再以此為基礎，討論首都計畫對中國早期都市計畫歷程的影響。

首先，我們看到了南京——這個原本作為中國東南區域政治經濟中心的城市，因為國民政府北伐完成後「建國」的需要，被強加上「都市計畫」，意圖藉此進行城市空間的結構性改造，以扮演全中國統治中心的「首都」角色。雖然這次國民政府所建立的新國家，在理想上標榜反封建；不過，從某種角度來看——比如南京自身所經歷的多次都城歷史，國民政府這樣的「建都」作為，其實是延續了中華帝國古老的政治實踐，也驗證了拉普普(Amos Rapoport)將首都視為國家統治機器一部份的說法。而南京在明初作為帝國都城基礎上，歷經六百年區域政經社會變化推移出的城市空間，也因此被全面地轉變成具有中央政治區、商業區、工業區、住宅區、公園區、軍事區等土地分區使用管制，和具有道路系統等交通與基礎設施計畫，以及具有專責機構統一規劃與管理的「計畫城市」形構。

其次，通過對計畫內容的分析，可以發現國民政府在首都計畫中建構了「科學理性」和「民族主義」兩種規劃論述。其中「科學理性」規劃論述，是以追求「現代」「進步」之西方城市形構為價值號召，宣稱通過運用科學的「都市計畫」方法，重新組織構成都市的「物質」之間的關係，來對既有城市進行改造，將可使中國由原本落後混亂進化到文明秩序。這樣的規劃論述，若比對第一章中的討論，似乎可以發現其歷史起源，直可追溯到清末的洋務派官僚。並且孫中

山也承繼了這種論述，一直延續到下世代的國民黨人士；只不過方法工具，在不同世代有所差別而已。而從清末的情況來看，這項論述之所以發生，除了與西方帝國主義在中國發展租界城市的成功經驗有關外，也與改革派官僚悟識到經濟發展將可維繫國家統治有關。從這個角度來看，首都計畫中所包攝的「科學理性」規劃論述，似乎為一由清末壘疊至國民政府統治時期的長期歷史現象，亦為盤據自詡為進步人士腦海中集體的意識型態。

「民族主義」規劃論述方面，主要通過中央政治區的規劃來完成。規劃時主要運用的手法有三：其一，政治區區位的蓄意選擇；亦即，通過表述這些空間所承載的輝煌過去，來塑造該地點在民族歷史上的神聖性；其二，運用放射狀軸線、超人尺度雄偉壯麗的空間形式對該地點進行規劃，來堆積國家的領神性格；最後，再透過統一運用被其論述為「民族傳統」的中國宮殿建築風格，來構築區內政府建築的統一形貌，好表彰國民政府為中國固有文化的繼承者。尤其蓄意將國民黨中央黨部配置於政治區中心端景位置，具體地說明了國民政府建構民族主義之目的，是為凝聚社會認同，來加強其當日所欲進行的黨國絕對統治。而從歷史起源來看，這項論述最早見於 1920 年代孫科擔任廣州市長期間，所進行的廣州城市規劃。當日造就這種規劃論述的直接條件，主要與孫科在政治上支持「孫文主義」來鞏固其地位，和墨菲建構「中國建築文藝復興」論述來成就其個人事業等主觀因素有關。而通過首都計畫的制訂，這項規劃論述已經在國民政府高層間散播開來，並且因為競相詮釋而發生了多種面向的轉化。

最後，研究也發現，在這些瑰麗的規劃論述背後，其實隱含著複雜的權力運作。從計畫過程的分析中，一方面我們看到，形塑首都計畫內容的主要力量之一，為國民政府內部的政治關係；也看到計畫內容，如何因為國民政府某些領導人士間的權力競逐，而一再發生變遷、最終淪為幾個零星計畫的組合。尤其，作為統治權力中心空間的中央政治區規劃，所經歷的變遷過程不但最轉折複雜，而且紫金山南麓和明故宮二種地點選擇，和幾種不同的計畫圖，也為當時國民政府內部權力競逐留下了空間上的註腳；一如菲爾 (Lawrence J. Vale) 所指出的，民族國家建都時經歷的常軌。

另一方面，首都計畫也是掌握「都市計畫」規劃論述的專業者，藉著國民政府想要制訂首都規劃來鞏固其統治的

機會，所嘗試進行的專業建構計畫，好擴充取得更多權力和利益。《首都計畫》中所提議進行的全國都市計畫制度，即為其中最明顯事例；而國家，亦可因此獲得更多和更深入掌控社會形構的途徑和手段。因此，規劃者在首都計畫過程中引進「都市計畫」和建構民族論述的目的，並非如他們表面所稱的，想藉此讓民眾在精神、形體、經濟方面均得利益；反而，是與國民政府和掌握這些論述的專業者之現實利益有關。而從另一角度來看，在這「知識/權力」關係下鑄造出來的首都計畫，也限制了國民政府對城市改造的想像。比如，就如本文第三章第五節中所分析過的，首都計畫一意模仿「都市計畫」理論與方法，而忽略了歷史社會條件的根本差異，最終也使計畫內容出現了一種與現實脫節的偏頗現象。

上述這些揭露，都說明了首都計畫並不是一個單純的、僅屬於「專業」內部範疇的都市計畫問題。它的發生與發展，不但與國民政府在北伐完成後統治不穩的情狀下，想要建立政治、經濟、與文化領導權，脫離不了關係；同時也與某些掌權者和當日少數掌握都市計畫論述的專業者，個人的現實利害與意識型態，有莫大的關連。這些都是我們在重新審視南京首都計畫時，不能忽略的部分。尤其，在這些「知識/權力」關係下鑄造的首都計畫，所產生的與現實脫節問題，乃至於導致南京市民抗爭不斷，似乎說明了都市計畫的破壞性與建設性之間，並不存在著一條涇渭分明的界線。但是，國家在「論述」時，首都計畫所包攝的這些破壞性，卻經常被刻意地以專業為名來遮掩，甚至被宣傳為是造就國家現代化或民族大業時，必須付出的代價。從這個角度來看，這些極具正當的都市計畫論述，似乎正好洞照出，首都計畫其實具有一種強烈的國家支配性格；同時，都市計畫專業在此，也糾結著濃厚的政治侍從色彩。

除了釐析首都計畫所包攝的多重「知識」與「權力」交互建構關係外，本文的另一項目的，是想要藉著首都計畫的發生，來解釋近代中國城市規劃在 1928 年後之所以發生「都市計畫化」的原因。南京首都計畫最終雖未能成功地全面推行，但其作為近代中國最早的都市計畫之一，且又居「首都」的特殊地位，似乎使其在某段歷史時刻，扮演了指導中國其它各市推動都市計畫的「典範」角色。本文第一章第二節中曾經探討出，近代中國城市規劃之進入「都市計畫化」

歷程，源起於 1928 年國民政府北伐完成之後；並曾以無錫、鎮江、上海、廣州等地為例，說明土地分區使用管制與交通計畫的交合運用，為當時都市計畫之普遍特徵。同時，這些計畫中也都注重行政區，並讓其在全市計畫中扮演中心統合角色；比如，上海的「大上海計畫」即為其中最明顯者。而從這些計畫特徵都與南京首都計畫相仿，且首都計畫開始制訂的時間都比這些計畫來得早來看，首都計畫似乎在這早期都市計畫風潮裡，扮演了領航的角色。在廣州和上海的都市計畫制訂過程中，首都計畫的這項角色，似乎表達地最為明顯。

對廣州都市計畫的影響

前面在分析廣州都市計畫時已指出，1930 年代初期進行的兩次都市計畫之靈魂人物，分別為程天固與劉紀文。其中程天固因之前曾在孫科之下擔任工務局長，原就熟悉孫科對都市計畫的看法。日後程天固雖未直接參與首都計畫的制訂，但從他所制訂的計畫內容來看，似乎曾受首都計畫影響。比如，土地分區使用計畫中分區種類與首都計畫類似，也有將商業區分為一般與批發躉售兩種，和將工業區分為輕重兩種。又如，地位有如中央政治區的省政府合署區，選在三松岡 得勝岡一帶之理由為著眼於該處地勢較高，猶如《首都計畫》之將中央政治區選在紫金山南麓之理由。而且道路系統到省政府合署區，又要成「蛛網狀」，顯然也是為了要建構雄偉壯麗的統治中心。制訂廣州第二次都市計畫的劉紀文，更曾是首都計畫直接主導人士之一。從他制訂的土地使用分區和交通計畫，不難看出廣州此次都市計畫，許多作法都承襲自南京首都計畫。比如，道路系統採用劉紀文曾栩為較佳的棋盤狀；河南部分棋盤狀道路系統，以十字形相交的東西、南北兩主要幹道為軸心，又將此十字交叉點規劃為市行政區，猶如首都計畫中的市行政區計畫。而交通計畫除道路系統外，還包括鐵路及車站、港口、飛機場等計畫。

對大上海計畫的影響

上海方面，「大上海計畫」靈魂人物沈怡，在其的回憶錄中，便曾提及當時他對南京首都計畫的進行相當注意，且面見過劉紀文提出對首都計畫如何實施之建議¹；他也曾直接參加過首建會在 1930 年 4 月中舉行的第一次全體委員會議。其所主導制訂的大上海計畫內容，仔細分析實也包括「科學理性」和「民族主義」兩種規劃論述。比如科學理性規劃論述部分，可見於上海市政府所制訂的全市以及市中心區域

¹ 沈怡，《沈怡自述》（台北：傳記文學出版社，1985）：112。

的土地分區使用計畫和交通計畫之中。民族論述部分，主要展現在市行政區規劃之中；而其空間形式與《首都計畫》中之中央政治區規劃極為類似，都是以中央軸線來構築雄偉壯麗的紀念性空間，讓政體中最高機構的建築成為全區中央端景，和統一採用中國宮殿建築風格來完成；只不過規模較小。而制訂上海市行政區競圖辦法和最後完成規劃藍圖的董大酉，之前曾參加過國都處舉辦之中央政治區競圖獲佳作獎（附錄圖 3）。由他所制訂的競圖辦法中，規定建築風格需採所謂的「中國式」，可能即是首都計畫的影響。當時董大酉在闡述之所以規定採用「中國式」的理由時，即說：

市政府為全市行政機關。中外觀瞻所繫。其建築格式。應代表中國文化。苟採用他國建築。何以崇國家之體制。……建築式樣為一國文化精神之所寄。故各國建築。皆有表示其國民性之特點。近來中國建築。侵有歐美之趨勢。應力加矯正。以盡提倡本國文化之責任。市政府建築。採用中國式。足示市民以矜式。

2

這些言詞若比較《首都計畫》，可發現二者如出一轍。並且，該次競圖評審中，也包括制訂《首都計畫》的墨菲；墨菲並在日後一篇文章中表示，他曾擔任市行政區中上海市政府建築設計之顧問，並將該建築舉為實踐他所謂「中國建築文藝復興」路線者中，最成熟的一件案例³。在競圖評比時評審也曾表示，此次競圖比稍前國都處舉辦之中央政治區競圖來得成功⁴。凡此種種，都顯示首都計畫曾對上海都市計畫發生過具體影響。

科學理性規劃
論述的影響：
《都市計畫法》

而在 1937 年之後的中國都市計畫體制化過程中，或是某些相關的事件中，也可以發現首都計畫建構的「科學理性」和「民族主義」兩種規劃論述的影響。在科學理性規劃論述方面，本文第一章第二節曾分析過的《都市計畫法》的佈行，即為其中最重要的事例。就如第三章第四節所述，《首都計畫》中原本就藉著提出「都市設計及分區授權法草案」，建議實施全國統一的都市計畫體制，好擴展國家和專業者的權

² 董大酉，上海市行政區及市政府房屋設計報告，《中國建築》創刊號(1931)：13。

³ “Architecture”, in Harley F. MacNair ed., China (Berkeley and Los Angeles: University of Chicago Press, 1946): 369-370.

⁴ “Great Shanghai”, *Far Eastern Review* (June, 1930): 296.

力和利益；但在隨後計畫的修訂過程中，這項提議未獲落實。而《都市計畫法》的頒行，正是把國都處的這項提議給具體實踐了，且讓其影響延伸持續至今日。雖然從目前公布的文獻中，難以詳知國民政府為何在當時戰事倥偬、城市建設無從推行之際，還想要制訂這部《都市計畫法》；但國民政府檔案中記載的過程顯示，這部《都市計畫法》的制訂，主要與行政院、國防最高委員會、和立法院三個機構有關⁵。而當時這三個機構的最高負責人，正是先後曾扮演首都計畫主導角色的孔祥熙、蔣介石和孫科⁶。

同時，《都市計畫法》條文內容，似乎也反映了《首都計畫》的影響。比如與《首都計畫》提議之「授權法草案」一般，《都市計畫法》也是規定，各地需以設置「都市計畫委員會」為專責機關來負責該地都市計畫。只不過，在「授權法草案」中，都市計畫由地方所自理，且最終決策必須通過「市立法機關」同意才能公布施行。但在《都市計畫法》中，並無需由地方民意機關通過的機制設計；反而，以「為慎重起見」等籠統理由規定⁷，地方制訂完成都市計畫後，必須報請中央政府同意後才能施行，顯然中央政府權力又增大許多。而其中規定地方制訂都市計畫所必須包括的九項內容來看⁸，也與第四章第二節所分析過的《首都計畫》的計畫結構和內容類似。

科學理性規劃
論述的影響：
《建築法》

此外，首都計畫似乎也對今後的建築專業發生了影響。1938年12月26日，國民政府公布了《建築法》；此為近代中國第一部由中央政府制訂、施行範圍廣及全國的建築管理

⁵ 其過程為行政院擬定後，函送國防最高委員會審查；國防最高委員會交該會之法制專門委員會審查通過後，再經國防最高委員會第三次常會決議：「原則通過，交立法院審議」。立法院按原條文一字未改審議通過後，於1939年6月7日呈送國民政府於6月8日公布，並自即日起開始施行。詳見《函送都市計劃法原則及草案》（民國28年4月3日到），《函送都市計劃法原則及草案》（民國28年4月5日發），和《呈請公布都市計劃法》（民國28年6月7日到）與《公布都市計劃法》（民國28年6月8日發），均在《營建事業法令》，國史館國民政府檔案，檔號0121.80/0015.01-01，頁73-83，86-95。

⁶ 1937年抗戰爆發後，國民政府為戰爭動員，在國民政府之外設置國防最高會議（後改為國防最高委員會）為國家最高決策機關。而根據易勞逸(Lloyd E. Eastman)的研究，抗戰後中國中央集權較之前更加強烈，且國民政府大多職能實際上由以蔣介石為委員長的「軍事委員會」所接管；蔣介石在國民黨內的領袖地位才因此真正得到了各方的承認，比如1938年他獲得了國民黨「總裁」的稱號。參見費正清主編，章建剛等譯，《劍橋中華民國史第二部》（上海：上海人民出版社，1992）：610-613。

⁷ 此為都市計畫法第二項原則中之說明文字；詳見《函送都市計劃法原則及草案》（民國28年4月3日到），《營建事業法令》，國史館國民政府檔案，檔號0121.80/0015.01-01，頁75。

⁸ 這九項內容為：市區現況、計畫區域、分區使用、公用土地、道路系統及水道交通、公用事業及上下水道、實施程序、經費、其它；較詳細分析參見本文頁70-71。

規範，自然將直接影響到建築專業的形構。比如，該法正式確立了建築師證照制度的實施，從此全中國建築物興建時，只有經過領有國家發給證照的建築師簽證，才能申請核發建築執照⁹。在此之前，就如第一章曾討論過的，20世紀初年以來，建築管理制度即在租界和某些中國本地城市中施行；但這些都屬於地方政府自主法規，各自內容不但不盡相同，而且也沒有建制建築師證照制度。國民政府方面，對建管制度的建制，最早似乎可追溯到1910年代初期，胡漢民在廣州所制訂的《取締建築章程及施行細則》。1920年代孫科初任廣州市長時，曾沿襲此法規並擴大為《廣州市工務局取締建築章程》。1928年國民政府取得全國政權後，公布的《特別市組織法》和《市組織法》中規定，全國各市必須進行「市民建築之指導及取締事項」。因此，衍生了全國各市紛紛各自制訂了內容並不統一的建築規則；但中央政府並未直接插手各地建築管理事宜¹⁰。

然而，就如《都市計畫法》的作用一般，1938年《建築法》的公布，不但標準化這些內容並不統一的建築法規，而且從此中央政府也開始介入原本屬於地方自主的建築管理事宜¹¹。當時公布的《建築法》內容共分5章47條¹²。其中第一章中明定，主管建築最高機關為內政部；適用之區域一如《都市計畫法》，包括市、已開闢之商埠、省會和聚居十萬人以上之地方；而管理對象不但包括公私建築物，並且

⁹ 當時公布之《建築法》第4條規定，造價3000元以下公私建築之設計建築師需為建築科或土木科技師或技副。《建築法》全文，詳見 呈請公布建築法（民國27年12月22日到），《建築法案》，國史館國民政府檔案，檔號0121.80/0015.01-01，頁20-31。

¹⁰ 筆者之前一篇論文，亦曾從「知識/權力」關係，探討過近代中國建築師專業制度建立的原因與過程，文中曾討論了這些建築法規的內容。此外，筆者亦發現，在國民政府脈絡裡，最早出現建制建築師專業制度雛形之處，在孫科初任廣州市長時所公布的《廣州市工務局取締建築章程》；該章程規定送請建照時須註明「繪圖人」之姓名地址，但並未有繪圖人資格限制及責任規範。1928年國民政府完成北伐後，上海市政府制訂的《上海市建築規則》及《上海特別市建築師工程師登記章程》，規定只有經過領有證照的建築師工程師簽證，才能申請建築執照；但這僅是地方性法規規定而已。1930年國民政府雖頒佈《技師登記法》和《實業部農工礦技副登記條例》，規定只有領有證書之專業者才能接受相關業務之委託，但並非針對建制建築師專業制度，也沒有與地方建築規則接軌。因此，在《建築法》頒佈之前，建築師專業制度還未真正建立。以上詳見王俊雄、孫全文、謝宏昌，國民政府時期建築師專業制度形成之研究，《城市與設計學報》9/10(1999)：81-116。

¹¹ 從目前公布的文獻來看，《建築法》制訂的過程也如《都市計畫法》一般，是由行政院、國防最高委員會和立法院所主導；因此，也直接與孔祥熙、蔣介石、孫科三人有關。詳見《建築法案》，國史館國民政府檔案，檔號0121.80/0015.01-01，頁1-35。

¹² 《建築法》第一章為「總則」(1-5條)，第二章「建築許可」(6-17條)，第三章「建築界限」(18-26條)，第四章「建築管理」(27-43條)，第五章「附則」(44-47條)。有關這些條文內容之分析，亦可參見王俊雄、孫全文、謝宏昌，國民政府時期建築師專業制度形成之研究，《城市與設計學報》9/10(1999)：81-116。

範圍也廣及建造、改造、拆卸及使用等各種建築行為。第二章「建築許可」中，包括了相當內容直接針對「公有建築」進行規範。第 6 條規定，所謂公有建築包括政府機關及自治團體之建築。而中央、省及直轄市新建造價超過三萬元之公有建築，都必須製作建築計畫經由內政部審查核定後，才能據此興建；縣市以下則由省建設廳把關，並送內政部備案。第 8 條則規定，計畫核准後之公有建築興建案，必須依該法所訂之途徑向縣市主管機關申請建築執照，經核准後才能興築。第 12 條又規定，縣市主管機關如果認為公有建築之地點位置不合宜，得加以修改。這些關於公有建築之規範內容，今日看來似屬當然，但當時卻是《建築法》被制訂出來的原委之一。

在送交國防最高委員會審議的一份公文中，行政院曾敘及《建築法》制訂之 12 項原則¹³。其中第三項說明公有建築必須經內政部核定之理由，為「我國政府建築向無主管機關，各政府機關之建築，往往各依需要自行決定其建築計劃，以致良莠不齊，式樣各異；為統籌通盤計劃起見，所有公有建築應由最高主管機關核定，實行統一劃一管理」¹⁴。第 12 項又以相同理由，決定制訂「公有建築制式標準」；如此才會在《建築法》第 45 條中規定，「公有建築之制式標準由內政部定之」。顯見此時國民政府制訂《建築法》的目的之一，在於整頓政府建築；而這項心態的出現，似乎與國民政府推行首都計畫時遭遇的經驗有關。

目前國民政府檔案中，曾留下多份命令中央政府各機關不得在中央政治區外建築廳舍之公文；而這些命令的發出，絕大多數與首建會有關。比如，早在 1930 年 3 月，首建會主席蔣介石，曾呈請國民政府通令首都各機關，凡徵收土地及新建廳舍前，需先咨請首建會同意後才能辦理；並說明，該會本就為首都建設之最高機關，而以目前各機關常依自己意志新築廳舍的習慣來看，日後不無妨礙首都計畫推動之可能。國民政府因此發令各機關照此辦理¹⁵。不過可能令出不行，首建會於五個月後，又呈請國民政府發令中央各機關，不得在中央政治區以外新建廳舍；國民政府因此再發命

¹³ 詳見 準行政院函送建築法原則草案及建築法草案（民國 27 年 11 月 14 日到），《建築法案》，國史館國民政府檔案，檔號 0121.80/0015.01-01，頁 1-15。

¹⁴ 引自同前，頁 4-5。

¹⁵ 首都各機關凡徵收土地及建築等事項需先函咨該會審查（民國 19 年 3 月 22 日到），和 首都各機關凡徵收土地及建築等事項需先函咨建設委員會審查（民國 19 年 3 月 25 日發），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-02，頁 1-7。

令¹⁶。八個月後，國民黨中央執行委員會亦來函，請國民政府發令制止中央各機關在中央政治區外建築新署。國民政府又再次發出相同命令¹⁷。然而，比對當日中央各機關廳舍新建地點，還是絕大多數均建築在中央政治區外¹⁸。此外，南京市政府亦於 1930 年 3 月，以「以一事權，而便稽核」為由，造冊呈請行政院發令給未申請建築執照而建廳舍之各機關，必須補領建照，並「嗣後建築，務先領照，方得興工」¹⁹。可見政府機關不依相關規定或命令，而自行新建廳舍之情形，在首都計畫當時非常普遍，且也成為首都計畫主導人士和南京市政府之頭痛問題。

詳究造成此現象之主因，似與國民政府內部派系政治有關。學者曾指出，當時中央政府各部會之職位乃依國民黨內派系關係來安排；如此導致各部會常因派系利益或個人主觀喜好，對命令仿若未聞²⁰。比如，身為國民政府主席的蔣介石，曾在 1929 年 3 月的國務會議上提議，凡政務官離京，非向國民政府正式請假並經核准，否則不得擅離²¹；由此不難想見當時內部紀律之鬆弛。且政府機關建築問題也涉及高層權威問題，所以國民政府才會三番兩次發令，禁止中央各機關在中央政治區外建築廳舍。由此看來，首都計畫的經驗可能增強了國民政府高層想要制訂相關法令，來約束政府建築問題的決心。《建築法》的制訂部分與此有關，並與首都計畫之科學理性規劃論述結合，從此影響了中國建築專業的形構。

民族主義規劃 論述的影響

在「民族主義」規劃論述方面，除了傅朝卿的研究可以證示其對隨後中國建築專業論述的影響外²²，從國民政府抗戰時所制訂公布的《縣政府建築規則》和《縣參議會建築規則》，和抗戰結束後內政部所制訂的中央政治區草案中，也可以看到南京首都計畫所建構的「民族主義」規劃論述，對

¹⁶ 中央政治區域內劃定各機關不得另在他處建築房屋（民國 19 年 8 月 6 日到），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-02，頁 8-11。

¹⁷ 首都各機關不得在中央指定行政區外建築新署（民國 20 年 4 月 1 日到），和 首都各機關不得在中央指定行政區外建築新署（民國 20 年 4 月 1 日發），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-02，頁 19-24。

¹⁸ 有關當日中央政府各機關新建廳舍之地點，可參見劉先覺等編，《中國近代建築總覽：南京篇》（北京：中國建築工業出版社，1992）。

¹⁹ 《首都市政公報》50（1930 年 3 月 15 日）：紀事頁 4。

²⁰ 費正清主編，章建剛等譯，《劍橋中華民國史第二冊》（上海：上海人民出版社，1992）：157-162。

²¹ 王正華，南京時期國民政府的中央政制（一九二七-一九三七）（國立政治大學博士論文，1997）：232。

²² 《中國古典式樣新建築》（台北：南天書局，1993）。

隨後中國政府行政區規劃的影響。《縣政府建築規則》和《縣參議會建築規則》由內政部在 1944 年 12 月公布；其目的在於標準化全國多達二千多個縣級機關建築之規劃與設計²³。以《縣政府建築規則》為例，其內容多達 44 條。其中第 3 條規定，全國縣政府不論地處何方條件如何，其建築一律「以坐北向南為原則，其基地不得小於 13500 平方公尺，寬度 90 公尺，深度 150 公尺」。第 3 條則規定，縣府之建築空間自南而北，依次為五種空間：即大門及警衛室、集合場、辦公室、縣長住宅和運動場與男職員宿舍、女職員宿舍和食堂與廚房工役室。並有關於這五種空間之詳即各種尺寸之規定（第 6-11 條）。比如，規定辦公室必須位於 74x32 公尺的草地之中，建築基址需高出草地 40 公分；而辦公房屋則為 27x13.4 公尺之二層樓房；並規定一層進門處為 4x3.5 公尺之門廳，兩旁各有尺寸詳盡規定之三個房間；二層空間亦然；還有中央正門前台階為寬 1.8 公尺和深 2.5 公尺等各式各樣詳細規定。還又有各部使用材料之詳細規定（19-35 條）；比如，規定屋頂均以青色筒瓦及板瓦覆蓋，其中筒瓦尺寸為直徑 20 公分，板瓦寬為 20 公分。至於建築風格方面，則在第 12 條規定，「為發揚本國固有文化，縣政府建築應採用本國固有形式」。

而根據《規則》第 2 條規定，內政部得提供縣政府建築標準圖樣。因此內政部在 1944 年 6 月，制訂公布了一本名為《全國縣級建築制式圖案》的標準圖冊，其中即具體描繪了國民政府想要的縣政府建築之標準形式²⁴（圖 5-1）。在當日留下的一份公文中顯示，此標準圖之制訂，緣起於曾擔任首都計畫最高負責人的蔣介石。在 1943 年 11 月 3 日發給內政部的一份手諭中，蔣介石表示，此舉是希望全國各縣市及鄉鎮之政府建築，均能依「整齊合用之原則規劃之」²⁵。但從最後公布的標準圖樣中，所採用的中國宮殿建築風格來看，除了想要以「科學理性」論述來統整政府建築外，一如首都計畫般，還包攝著「民族主義」的論述。

²³ 《縣政府建築規則》和《縣參議會建築規則》內容類似，規則全文詳見《營建法規第一輯》（南京：內政部營建司編印，1945）：62-70。

²⁴ 《全國縣級建築制式圖案》（南京：內政部營建司編印，1945）；現存於南京中國第二歷史檔案館。其原始藍圖上註有設計人為譚垣，繪圖人為古平南，審核人為哈雄文（當時為營建司長）。

²⁵ 內政部與中央徵收局會同擬訂標準縣市及鄉鎮建築方案，南京第二歷史檔案館，檔號十二-2770。

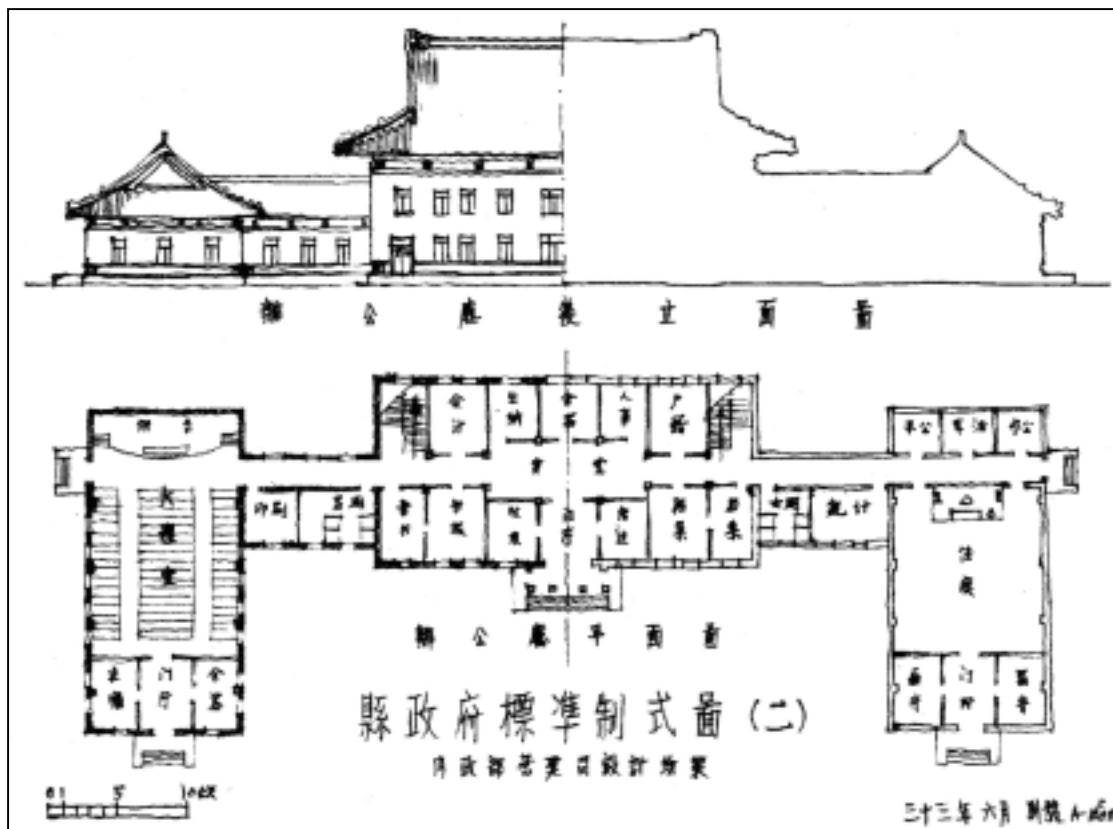


圖 5-1 縣政府標準制式圖（二），1944 年。

資料來源：《全國縣級建築制式圖案》（李海清轉繪）。

二次終戰國民政府復員南京之後，又曾再對首都中央政治區做過規劃；其中似乎不乏之前首都計畫的影響。1947年底行政院新聞局在一份宣傳文件上，曾對《首都計畫》大加讚揚，且說「即至今日，此一計劃仍饒有參考之價值」²⁶。並表示，「首都既為國際觀瞻所繫，全國向心所關，為一國之團結與進步，一國文化與建設之象徵，故一般都市或可因陋就簡，首都則不然；一般都市或可慢些建設，首都則不宜」。在此建國氣氛下，南京市政府因此於 1947 年 6 月 5 日成立了「南京市都市計畫委員會」，下分土地、交通、衛生、公用、工務、區劃、財務等七組，準備再次制訂首都計畫；並將「以開闢政治區為初步工作，以奠定首都建設之基礎」²⁷。而此政治區規劃工作由內政部負責，地點方面仍依國民政府戰前之決定在明故宮。

次年，內政部出版的一份刊物中，便刊出了由陳占祥和婁道信所規劃的明故宮中央政治區草案（圖 5-2）。陳婁二

²⁶ 《首都建設》（南京：行政院新聞局印行，1937）：5。

²⁷ 同前，頁 20。



圖 5-2 首都政治區計劃總圖，陳占祥和婁道信，1948 年。

資料來源：《公共工程專刊》2(1938)：48。

人說明，該政治區規劃之方針為「正確表現我國固有之文化，及新中華民國之民主精神。……首都政治區之佈置，應參考過去歷史之遺跡，保持我國固有都市計劃之精神，切合現代之需要」²⁸。因此計畫內容方面，一如首都計畫仍依明故宮原中央軸線，只是從北至南佈設的是國民政府、行政院和國民大會堂；具體呈現了當日的憲政體制下的國家結構。其中國民政府由司法、考試、監察、立法拱衛而成，與行政院之間相距約 600 公尺，中山路橫貫其中；國民政府兩側並

²⁸ 陳占祥、婁道信，首都政治區建設計劃大綱草案，《公共工程專刊》2(1948)：48。

置最高法院和總統官邸，最東端則為文化機關用地，可建圖書館、博物院、國史館和黨史館。行政院北側東端為「中華民國紀念堂」（國家總禮堂），西側為閱兵場。行政院南至國民大會堂間之中軸空間，為林蔭大道長約 800 公尺，兩側為棋盤狀規劃之各部會建築區。國民大會堂南面，則為大廣場，中設一大平台繞以流水，其上為憲法紀念碑。並如《首都計畫》一般，他們也提議中央政治區內政府建築形式需有層級規範。只是陳婁建議的形式層級分為三級，而非《首都計畫》之分四級；規範內容也僅及於高度，不包括建築風格²⁹。

同時，陳婁二人也對中央政治區的規劃執行機構組織方式提出了建議。他們認為，應設置直隸於行政院之「首都政治區建設委員會」為專責機關，由內政部長擔任主任委員，各部會及南京市政府各派代表一人組成。其下並設三機關：一為「設計專門委員會」，延聘都市計畫和建築專家組成，來發展此草案使其具體化；二為「土地專門委員會」，專門籌辦土地徵收事宜；三為「工程處」，負責計畫之執行。而由中央直接組織如許龐大機構之理由，為「首都政治區之佈局，與建築，不但關係世界觀瞻，且將垂範後世。其設計必須顧及上下四方，其工作自尤繁重，絕非一市一地之事」³⁰；也與 1928 年中央政府想要開始制訂首都計畫，來增加其權威時所用之言詞相仿。

由此看來，首都計畫不但是中國都市計畫興起時的主要事件，而且這些早期都市計畫所廣泛運用的「科學理性」和「民族主義」兩種規劃論述，似乎最初也由首都計畫所建構。而通過《都市計畫法》與《建築法》這兩部法令，「科學理性」規劃論述不但構築了中國早期都市計畫和建築管理體制的基礎，而且也將首都計畫的影響持續至今。因為 1945 年國民政府接收台灣之後，即將這兩部法令施行於台灣直至今日；其間雖經多種轉變³¹，但從歷史源頭來看，似乎即是拜南京首都計畫之賜。兩者之間的承繼關係，似乎可從《首

結語

²⁹ 陳占祥與婁道信認為，中央政治區之建築形式，應依高度分為三類。其中國民大會堂、國民政府及五院最高；各部會署次高；其餘最低。參見同前，頁 51。

³⁰ 同前。

³¹ 根據張景森的分析，國民政府的都市計畫體制在移至台灣後，不但接收了日本殖民時代的威權性格，而且隨後也轉變為協助台灣邊陲資本主義發展的角色，最後並成為地方政客的聚寶盆。參見《台灣的都市計畫(1895-1988)》（台北：業強出版社，1993）。而國民政府都市計畫體制，得以殖民都市計畫體制順利接軌，從本文分析的脈絡來看，似乎得力於兩者都是威權主義政權。

都計畫》授權法草案宣稱其目的是為「增進市民幸福」，和今日台灣《都市計畫法》稱是「為改善居民生活環境」之中看出。

而首都計畫所建構「民族主義」規劃論述，除了對海峽兩岸隨後數十年「民族形式」的風潮影響甚大外，其形構方式與傳播過程，也讓我們看到了這種空間形式所呈現的民族意涵——亦即，以中國宮殿建築風格代表中國民族的實存，其實是一種人為蓄意論述的結果；這個建構過程不但指陳了這種空間形式本身的虛妄，更重要地，也說明了符號建構和統治權力之間，存在的密不可分關係。最終我們理解，這兩個多年來被持續聲揚為一種類似命定真理的規劃論述，以及由國家所一意建構的都市計畫體制，其實不過都是一種缺乏經過「公共領域」(public sphere)爭辯認可，相當武斷而任意的「宣稱」。也理解，通過「論述」或其它系統、非系統的符號再現方式，有權者能將某些還未獲得全體同意、但對其有利的知識或符號，強行佈屬在社會裡，使社會的政治、經濟、乃至於意識型態領導權，就此集中在特定人們的手中。

第二節 討論

誠然隨著時空的推進，南京首都計畫已成歷史陳跡；但是其中交構的複雜「知識/權力」關係，證諸近年來研究者的成果，也普遍在包括台灣在內的世界各地都市計畫過程中發生，差別的僅有程度和範圍而已。本文對計畫制訂過程諸多揭露之目的，並不在對首都計畫作一蓋棺論定式的評價，而是除了期望能對近代中國之所以產生「都市計畫」的特殊歷史條件有所釐清，和證示都市計畫如何成為國民政府威權統治的工具外，也希望能提供一個重新思考都市計畫與建築實踐，和相關歷史寫作的機會。

受限於篇幅和筆者目前的能力，本文的研究似乎還有許多可以續行討論的空間。首先，本文主要的研究發現，在於釐析出首都計畫建構了「科學理性」與「民族主義」兩種規劃論述。然而，從計畫制訂過程和計畫內容形構兩者之間的關係來看，這兩種規劃論述本身，其實也隱含著認知論上的反證現象。例如，從計畫過程中發生的，主導人士隨著自

己利益或喜好，而制訂或修訂計畫內容的情形來看，自始宣稱自己是「科學理性」的首都計畫，其實是一種「沒有理性的理性計畫」。或許對某些人而言，這種現象反映的只是特定處境下，某些人對「都市計畫」理論與方法的濫用或褻瀆。然而，或許就如克羅司特門(Richard E. Klosterman)和強森(William C. Johnson)所指陳的，由於「都市計畫」的理性範圍僅止於工具層面；價值理性的根本缺乏，使得「都市計畫」經常糾結在某些團體或個人的政治經濟利益和權力意欲的蔓藤之中³²。如斯，首都計畫所顯露的計畫理性內在矛盾問題，就不僅是首都計畫或由此而衍生的近代中國都市計畫體制，因為歷史社會條件差異而產生的獨特問題；反而，是潛藏在「都市計畫」自身理論與方法的普遍問題。不過，這個有關檢討「都市計畫」根本性質的理論問題，並非本文目前可以討論的範疇，還有待後進者將本文研究當作一種素材，進行下一步的探究。

同樣地，「民族主義」規劃論述方面，也有理論上進一步討論的空間。首都計畫的制訂過程，似乎從另一角度說明了，國民政府當時所建構的民族主義，具有一種強烈的人為建構性；然而，通過空間上的論述，操控者卻試圖想要遮蓋其人造性，將民族「自然化」，以便掩藏其中隱含的權力與利益。這個有關民族締造的「政治—文化」計畫，似乎正好回應了蓋爾諾(Ernest Gellner)對民族主義的定義；他認為，「民族主義一種關於政治合法性的理論，它要求族群的(ethnic)的範圍不得跨越政治的疆域，尤其要求在一個國家裡，族群的疆域不得將掌權者與其他人分割開」³³。易言之，即掌權者通過「民族」這個集體認同的塑造，來達成建造國家的目的並取得統治正當性。在此過程中，民族不但被當成一種巨大資源來加以操控利用，同時，「國家—民族」——也就是一種「政治—文化」的邊界，也被人為地設定出來。因此，所謂的「民族」其內容與含意，其實具有很大的伸縮性；「我群」(we)與「異己」(the others)之間的社會邊界，是相對固定的，往往隨著政治、經濟和社會需要的變遷而改變。因此，一個本質的、天生的「民族」，其實是不存在的；或者說，民族只存在論述裡。

雖然民族具有如此的工具性格，不過，就如紀爾茲

³² Richard E. Klosterman, “Foundation of Normative Planning”, in Judith R. Blau, Mark E. La Gory, and John S. Pipkin eds., *Professionals and Urban Form* (Albany: State University of New York, 1983), pp. 114-133; William C. Johnson, *The Politics of Urban Planning* (New York: Paragon House, 1989).

³³ Ernest Gellner, *Nations and Nationalism* (Ithaca: Cornell University, 1983), p.2.

(Clifford Geertz)所指出的，民族主義之所以能在近代世界裡持續成為一種最強大的政治和社會力量之一，乃是因為它也觸動了民眾的根基性情感(primordial feelings)——一種想要建立一種經驗上的「我群」，讓自己被包納於願意認同的某個群體之中的社會群體意欲³⁴；甚至因此造就了無數的族群衝突和文化對立，乃至於法西斯主義和種族屠殺。而史密斯(Anthony D. Smith)也提醒，民族主義雖然是「現代」(modernity)的一部份，但其發生也與現代之前，早已被建構起來某些族裔聯繫或情感有關；因此，唯有掌握民族主義的「族群—歷史」紐帶作為基礎，才能對民族主義的成因做出令人滿意的解釋³⁵。從這兩個角度來看，首都計畫所呈現的空間上的民族論述，雖不脫掌權者蓄意操弄，但可能也反映了某些中國民眾，尤其居於社會領導階層的知識份子，在近代特殊處境中的矛盾心態³⁶；而首都計畫民族論述中運用宮殿建築風格，似乎也可視為對中國轉變為現代之前，皇權體制下對族裔認同操弄的歷史遺產的再生產。對這些相關於民族主義，環環相扣的理論與現實間的辯證問題，本文對首都計畫中民族論述的分析，以及其與民族主義理論之間的交互討論，只能算是一個初步的討論；更大視野的探討，還待日後能在此基礎上，糾集更多案例來進行較詳盡的比較分析。

其次，本文的另一重點，是對南京首都計畫對近代中國都市計畫與建築專業發展的影響進行了分析。在此過程中，我們看到了一個中國歷史所無的都市計畫專業，如何在支持國家統治和掌握此論述的專業者追求自身利益，這兩個這個特定目的下，被移植並建制為「正統」的過程。透過這個具體過程的描述，筆者也想要說明，都市計畫專業之所以在近代中國出現，並非僅因為西方產生了「都市計畫」思潮，衝擊了中國，它就「自動地」出現在中國；反而，是與中國自身、乃至於社會中某些個人的因素有關，就如科文(Paul

³⁴ *The Interpretation of Cultures* (New York: Basic Books, 1973).

³⁵ *Nations and Nationalism in a Global Era* (Cambridge: Polity Press, 1995).

³⁶ 梁思成似乎即是其中例證之一。從政治立場上來說，梁思成對於國民政府統治是不認同的；但其所建構的「中國建築」專業論述，卻又與國民政府相當一致。這其中似乎隱含著某些微妙的關係，可待進一步分析。關於梁思成與其同僚的知識份子民族主義立場與建構「中國建築」論述之間的分析，以及其中的矛盾心態，較詳盡可參見夏鑄九，營造學社—梁思成建築史論述構造之理論分析，《空間，歷史與社會：論文選 1987-1992》(台北：台灣社會研究叢刊 03, 1995[1993]): 1-40。此外，國民政府之所以在首都計畫中，建構出科學理性和民族主義兩種規劃論述，可能也與清末以降中國知識份子間普遍流傳的「科學救國」心態有關。比如，1919 年五四運動中，便已發出的接引「賽先生」來救亡中國民族的表述，似乎即為十年後首都計畫規劃論述的塑造鋪造了道路。

Cohen)所提示的那般³⁷。同時，這個過程似乎也提示了一項觀點，亦即我們必須從制度/國家、專業者與專業論述之間的動態互動關係，來看待都市計畫、建築或者其它專業被建立的過程與原因。然而，限於目前資料不足，本文在這方面所能較詳盡闡述的，大多侷限在南京首都計畫部分；以此觀點對於近代中國都市計畫化整體歷程分析方面，似乎還顯得不足。

再者，受限於採用的研究方法與目前所能取得的研究素材，本文的研究大多著重於分析首都計畫所倚恃的意識型態，以及這些意識型態對近代中國都市計畫體制和建築專業論述的影響；相對來說，對於實質層面的規劃技法，所發生之統整影響分析較少。比如，文中雖已討論過，首都計畫最終採用的計畫道路層級，分為路寬 40 公尺、36 公尺、30 公尺、28 公尺、22 公尺、18 公尺和 12 公尺等八種；又有街廓寬度以 300 公尺為原則，這種大街廓規劃模式的想法出現，但其是否就此成為一種習以為常的規劃技法與認知，實有待在本文剖析過首都計畫內容的基礎上，通過與其它計畫之間，進行較詳細的個案比較才能得知。

並且，就區域研究的角度來看，首都計畫對於近代、乃至於延伸對今日南京城市空間形構發生的影響，也亟待進一步調查與評估；而這方面至少隱含了兩部分的課題。其一，為實質空間之轉變與構成。這部份本文雖然曾檢討，安嘉芳在其論文中也進行了某些討論，但整體來說仍然不足，難以看出首都計畫對近代南京都市實質形貌發生的影響，有待更進一步蒐集文獻，並配合實地調查來探討。其二，為在這些實質空間轉變下，造成的經濟社會關係變遷分析。首都計畫雖然可能落實執行的並不多，但計畫下的新路開闢和舊路拓寬，甚至新街口圓環的闢建，以及計畫區禁建等舉措，必然對國民政府時期南京的社經結構造成某些影響。但這些影響目前只能看出一些端倪，比如本文曾討論過因明故宮區域劃為中央政治區，導致的農民反抗等。這部份較具整體的探討，本文也還無暇顧及，只能留待日後進一步研究來加以補充。

最後，相對於首都計畫本身規劃過程的討論深度，本文對於同時間世界其它各地的首都營建，以及他們與首都計畫之間交互影響，或比較方面的討論較少。在兩次大戰期間或之前，由於「民族自決」觀念的鼓吹流傳與殖民國家掌控

³⁷ *Discovering History in China*；書中提示的觀點，可參見本文「緒論」章註 9。

力的鬆動，新興國家的建立和緊跟著而來的建都，如南非建都普瑞托利雅（Pretoria，1910年）澳洲建都坎培拉（1913年）蘇聯建都莫斯科（1918年）土耳其建都安卡拉（1923年）等，都帶來了一種廣泛的「首都論述」現象。而這幅論述圖景，還可能因同期間由於帝國主義擴張而來的建都行動，如英屬印度建都新德里（1911年）日屬滿州國建都長春（1932年），和因法西斯主義崛起的柏林和羅馬首都重建計畫等，變得更加複雜難解³⁸。由此而來的一種橫切面式的比較研究，並討論其間可能發生的論述流傳與交互影響，無疑對於拓展瞭解「首都論述」的視角廣度與認識深度具有重要性。不過，這也可能因脈絡條件的根本不同，致使研究變得十分龐大難以掌握；而這也是日後研究極具挑戰性的部份。

³⁸ 目前有關「首都論述」較廣泛一般性的討論，暫可參見 Lawrence J. Vale, *Architecture, Power, and National Identity*；至於個案研究方面，已有相當多的成果累積，不一一列舉。

參考文獻

一、 政府檔案

- 《國都設計技術委員會設置》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.10/6047.01-01
《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-01
《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-02
《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-03
《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-04
《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-05
《建設首都委員會組織法令案》，國史館國民政府檔案，檔號 0121.71/1507.3
《營建事業法令》，國史館國民政府檔案，檔號 0121.80/0015.01-01
《建築法案》，國史館國民政府檔案，檔號 0121.80/0015.01-01
《公有房地產管理案-歸劃政治區建築》，國史館交通部檔案，檔號 0451/8040.5
《首都建設委員會》，中國第二歷史檔案館，全宗號 587-7。
《內政部》，中國第二歷史檔案館，全宗號 12。

二、 中日文部分

- 丁文江、翁文灝、曾世英編（1934），《中華民國新地圖》，上海：申報館。
上海市工務局編（1937），《上海市工務局略史及其組織沿革（民國 26 年）》，近代中國史料叢刊三編第 75 輯，台北：文海出版社重新印行，1993。
上海市政府秘書處編（1934），《上海市政概要（民國 23 年）》，近代中國史料叢刊三編第 75 輯，台北：文海出版社重新印行，1993。
上海市政府編（1947），《上海市政府法規彙編》，上海：上海市政府印。
上海市通志館年鑑委員會編（1936），《上海市年鑑（民國 25 年）》，上海：中華書局。
上海城市規劃志編纂委員會（1999），《上海城市規劃志》，上海：上海社會科學院出版社。
王文清（1988），南京古城的興起與發展，《南京史志》5：13-16。
王正華（1997），南京時期國民政府的中央政制（一九二七-一九三七），國立政治大學博士論文。
王世仁等編（1993），《中國近代建築總覽：北京篇》，北京：中國建築工業出版社。
王守中、郭大松（1999），《近代山東城市變遷史》，濟南：山東教育出版社。
王明珂（1997），《華夏邊緣：歷史記憶與族群認同》，台北：允晨文化。
王紹周編著（1989），《上海近代城市建築》，江蘇科學技術出版社。
王俊雄（1999），中國早期留美建築師在美教育過程之研究：以賓州大學畢業生為例，國科會專題研究，計畫編號 NSC88-2411-H-032-009。
(1999)，民族主義的烏托邦：國民政府的大上海計畫，《建築 Dialogue》23：62-65。

- 王俊雄、孫全文、謝宏昌 (1999), 國民政府時期建築師專業制度形成之研究 ,《城市與設計學報》9/10 , 頁 81-116。
- 王章陵 (1973) , 孫文主義學會成立經過及其影響 , 收錄在《中國現代史專題研究報告》第三輯 , 台北 : 中華民國史料研究中心 , 頁 317-352。
- 王能偉 (1988) , 南京明故宮興廢略述 ,《南京史志》5 : 19-21。
- 中央書店編 (1927) ,《國民政府現行法規大全》, 出版地不詳 : 中央書店。
- 中國市政工程學會 , 三十年來中國之市政工程 , 收錄在中國工程師學會編行 ,《三十年來之中國工程》(1946) : 149-186。
- 朱泓源 (1992) , 民國以來華人國家觀念的演化 , 在《認同與國家 : 近代中西歷史的比較論文集》, 台北 : 中央研究院近代史研究所 , 頁 1-36。
- (1999) , 孫中山民族主義與二十一世紀華人 , 在《第二屆孫中山與現代中國學術研討會論文集》, 台北 : 國父紀念館印行 , 頁 437-460。
- 朱偰 (1936) ,《金陵古蹟圖考》, 上海 : 商務印書館。
- 安嘉芳 (1988) , 政治都市的發展—抗戰前的南京 , 1927-1937 , 中國文化大學博士論文。
- 伍江編著 (1997) ,《上海百年建築史》, 上海 : 同濟大學出版社。
- 李雲漢 (1974) , 孫文主義與早期反共運動 ,《中華學報》1.1 : 187-217。
- 江蘇省政協文史資料委員會編 (1989) ,《孫中山奉安大典》, 北京 : 華文出版社。
- (1974) , 介紹孫文主義學會及其有關文件 , 中央研究院近代史研究所編輯委員會編 ,《近代史研究所集刊》4 (下) : 497-522。
- 李穗梅編著 (1996) ,《廣州舊影》, 北京 : 人民美術出版社。
- 沈 怡 (1985) ,《沈怡自述》, 台北 : 傳記文學出版社。
- (1946) , 三十年來中國之市行政 , 中國工程師學會編行 ,《三十年來之中國工程》, 南京 : 中國工程師學會 , 頁 939-943。
- 沈松僑 (1997) , 我以我血薦軒轅——黃帝神話與晚清的國族建構 ,《台灣社會研究季刊》28 : 1-77。
- 沙曾炤 (1937) ,《上海之都市設計與土地利用 (一)》, 收錄於近代中國史料叢刊 , 台北 : 文海出版社 , 1990。
- (1939) ,《上海之都市設計與土地利用 (二)》, 收錄於近代中國史料叢刊 , 台北 : 文海出版社 , 1990。
- 村松伸 (1991) ,《上海 都市和建築, 1842-1949》, 東京 : 株式會社 RARCO 出版局。
- 杜正勝 (1990) ,《編戶齊民 : 傳統政治社會結構之形成》, 台北 : 聯經出版公司。
- 呂彥直遺著 (1929) , 規劃首都都市區圖案大綱草案 ,《首都建設》1 : 計劃 19-28。
- 吳光庭 (1991) ,《首都計劃書》挑燈夜讀 ,《雅砌月刊》16 : 39-43。
- (1991) , 人事全非建築依舊看南京 ,《雅砌月刊》16 : 44-48。
- 吳任華編 (1990) ,《孫哲生先生年譜》, 台北 : 孫哲生先生學術基金會。
- 吳承洛 (1946) , 三十年來中國之工程師學會 , 收錄在中國工程師學會編 ,《三十年來之中國工程》, 南京 : 中國工程師學會 , 頁 1063-1103。
- 吳振漢 (1992) ,《國民政府時期的地方派系意識》, 台北 : 文史哲出版社。

- 林逸民 (1929), 都市計畫與南京 ,《首都建設》(首都建設委員會會刊) 1 : 論著 3-20。
- 岸俊男編 (1986),《中國江南之都城遺跡》, 東京 : 同朋舍。
- 柏書房編 (1986),《近代中國都市地圖集成》, 東京 : 柏書房。
- 南京市檔案館、中山陵園管理處 (1986),《中山陵檔案史料選編》, 南京 : 江蘇古籍出版社。
- 柳貽徵等編 (1935),《首都志》, 台北 : 成文出版社重印 , 1983。
- 胡繩武 (1987), 民元定都之爭 ,《民國檔案》2 : 72-86。
- 建設首都道路工程處編 (1928),《建設首都道路工程處業務報告》, 南京 : 建設首都道路工程處。
- 首都建設委員會秘書處編 (1930),《首都建設委員會第一次全體大會特刊》, 南京 : 首都建設委員會秘書處。
- 徐蘇斌 (1991), 比較、交往、啟示—中日近現代建築史之研究 , 天津大學博士論文。
- 夏春祥 (1998), 文化象徵與集體記憶的競逐：從台北市凱達格蘭大道談起 ,《台灣社會研究季刊》31 : 57-96。
- 馬秀之等編 (1992),《中國近代建築總覽：廣州篇》, 北京 : 中國建築工業出版社。
- 眭慶曇等編 (1995),《中國近代建築總覽：大連篇》, 北京 : 中國建築工業出版社。
- 郭廷以 (1979),《近代中國史綱》, 香港 : 中文大學出版社。
- 黃仁宇 (1996[1994]),《從大歷史角度讀蔣介石日記》, 台北 : 時報出版公司。
- 黃玉瑜、朱神康 (1929),「圖案說明書」, 收錄在《首都建設》2 : 計劃 1-4。
- 黃俊銘 (1993), 清末留學生與廣州市政建設 , 收錄在汪坦、張復合主編 ,《第四次中國近代建築史研究討論會論文集》, 北京 : 中國建築工業出版社 , 頁 183-187。
- 孫中山 (1912), 修築馬路是便利交通的好方法 , 收錄在中國國民黨黨史委員會編 (1973),《國父全集》第二冊 , 台北 : 中國國民黨黨史委員會 , 頁 308-312。
- (1916), 道路為建設著手之第一端 , 在中國國民黨黨史委員會編 (1973),《國父全集》第二冊 , 台北 : 中國國民黨黨史委員會 , 頁 360-361。
- (1919), 中國實業當如何發展 , 在中國國民黨黨史委員會編 (1973),《國父全集》第二冊 , 台北 : 中國國民黨黨史委員會 , 頁 166-169。
- (1921),《實業計劃》, 在中國國民黨黨史委員會編 (1973),《國父全集》第一冊 , 台北 : 中國國民黨黨史委員會 , 頁 507-683。
- 孫科 (1970),《孫科文集》, 台北 : 商務印書館。
- (1975), 八十述略 , 收錄在蕭繼宗編 ,《革命人物誌》第十三集 , 台北 : 中國國民黨黨史委員會 , 頁 35-104。
- (1990),《孫哲生先生文集》, 秦孝儀主編 , 台北 : 中國國民黨黨史委員會。
- 秦孝儀主編 (1982),《抗戰前國家建設史料：首都建設（一）（二）（三）》, 革命文獻第 91-93 輯 , 台北 : 中國國民黨黨史委員會。
- 夏鑄九 1995[1993],《空間，歷史與社會：論文選 1987-1992》, 台北 : 台灣社會研究叢刊 03。
- 陳立夫 (1946), 三十年來中國之工程教育 ,《三十年來之中國工程》, 南京 : 中國工程師學會編行 , 頁 847-857。
- 陳占祥、婁道信 (1948), 首都政治區建設計劃大綱草案 ,《公共工程專刊》2 : 48-53。
- 陳植 (1928), 南京都市美增進之必要 ,《東方雜誌》25.13 : 35-36。

- 陳鎬基 (1925[1913]),《中國新輿圖》，上海：上海商務印書館。
- 郭奇正 (2001), 泡沫了的新國族召喚：大上海計畫與 1927-1937 年間上海的都市政治，《地理學報》29：27-66。
- 國立台灣大學土木研究所都市計畫研究室 (1987),《日據時期台灣都市計畫範型之研究》，台北：國立台灣大學土木研究所都市計畫研究室。
- 國都設計技術專員辦事處 (1929),《首都計畫》，南京：國都設計技術專員辦事處。
- 陸寶千 (1984), 中國國民黨對總理遺教解釋之確定，中央研究院近代研究史所編，《抗戰前十年國家建設史研討會論文集》，台北：中央研究院近代研究史所，頁 5-26。
- 程天固 (1993),《程天固回憶錄》，台北：龍文出版社。
- 越澤明 (1986),《滿州都市計畫史之研究》，黃世孟譯，台北：國立台灣大學土木研究所都市計畫研究室。
- 傅朝卿 (1991), 古典的新大學 記墨菲規劃的金陵大學與金陵女子大學，《雅砌月刊》16:60-62。
(1993),《中國古典式樣新建築 二十世紀中國新建築官制化的歷史研究》，台北：南天書局。
- 葉兆言著文 (1998),《老南京》，南京：江蘇美術出版社。
- 葉驍軍 (1988),《中國都城發展史》，西安：陝西人民出版社。
- 萬仁元主編 (1994),《孫中山與國民革命》，台北：台灣商務印書館。
- 張玉法主編 (1982),《中國現代史論集第八輯：十年建國》，台北：聯經出版公司。
- 張朋園、沈懷玉合編 (1987),《國民政府職官年表(1925-1949)》，台北：中央研究院近代史研究所。
- 張复合等編 (1989),《中國近代建築總覽：天津篇》，中國近代建築史研究會、日本亞洲近代建築史研究會刊行。
- 張仲禮主編 (1990),《近代上海城市研究》，上海：人民出版社。
- 張 泉 (1986), 明初南京城的規劃與建設，在中國古都學會編，《中國古都研究》第二輯，杭州：浙江人民出版社，頁 171-202。
- 張景森 (1993),《台灣的都市計畫(1895-1988)》，台北：業強出版社。
- 張建新 (1937),《南京市地區劃利用問題》，台北：成文出版社重印，1977。
- 張偉等編 (2001),《老上海地圖》，上海：上海畫報出版社。
- 舒巴德 (1929), 首都建設及交通計劃書，唐英譯，《首都建設》1：計劃 14-19。
(1930), 中央政治區之佈置及其發展之趨向，任勗乾譯意，《首都建設》3：計畫 4-7。
- 童軒蓀 (1979), 劉紀文的生平及其它，《傳記文學》34.6：63-64。
- 楊碧川 (1995),《後藤新平傳》，台北：一橋出版社。
- 楊 寬 (1993),《中國古代都城制度史研究》，上海：上海古籍出版社。
- 楊秉德 (1993),《中國近代城市與建築》，北京：中國建築工業出版社。
- 廣州市政府編 (1921),《廣州市市政概要》，廣州：廣州市政府。
- 廣州年鑑委員會編 (1935),《廣州年鑑（民國 24 年）》，台北：天一出版社影印初版。
- 廣州市地方志編委會編 (1995),《廣州志：城市規劃志》，廣州：廣州出版社。
- 費成康 (1998[1991]),《中國租界史》，上海：上海社會科學院出版社。

- 鄭祖安 (1984), 國民黨政府”大上海計畫”始末 , 在陳政文編,《上海史研究》,上海 : 學林出版社。
- (1999),《百年上海城》,上海 : 學林出版社。
- 鄭興昌、開育岱 (1991), 濟南近代建築分期及其發展脈絡 , 收錄在汪坦主編,《第三次中國近代建築史研究討論會論文集》,北京 : 中國建築工業出版社 , 頁 19-25。
- 董大酉 (1931), 上海市行政區及市政府房屋設計報告 ,《中國建築》創刊號 , 頁 5-17。
- 董鑾泓 (1984),《中國城市建設發展史》,台北 : 明文書局。
- 董豫贛、張复合 (1998), 北京”香廠新市區”規劃緣起 , 收錄在汪坦、張复合主編,《第五次中國近代建築史研究討論會論文集》,北京 : 中國建築工業出版社 , 頁 63-81。
- 潘西谷主編 (1995),《南京的建築》,南京 : 南京出版社。
- (1997),《東南大學建築系成立七十週年紀念專集》,北京 : 中國建築工業出版社。
- 蔡淵契 (1997), 抗戰前國民黨之中國本位的文化建設運動 , 國立台灣師範大學博士論文。
- 劉凡 (1994), 早期中國建築師系列介紹之二 : 呂彥直與中山陵 ,《建築師雜誌》231: 114-125。
- 劉先覺 (1991), 中西兼融 , 尋找建築的民族形式 記十九世紀中葉到二〇世紀中葉南京建築的思潮與風格 ,《雅砌月刊》16 : 49-59 , 65-66。
- 劉先覺、張复合、村松伸、寺原讓治主編 (1992),《中國近代建築總覽 : 南京篇》,北京 : 中國建築工業出版社。
- 劉岫青 (1937),《南京土地徵收之研究》,台北 : 成文出版社重印 , 1977。
- 劉紀文 (1928), 劉市長就職宣言 ,《南京特別市市政公報》17(8/15) : 宣言 1。
- (1929), 建築中山大道的經過 , 收錄在《抗戰前國家建設史料 : 首都建設(三)》:363-364。
- (1929), 首都建設徵古 ,《首都建設》2 : 論著 7-12。
- (1930), 首都幹路系統規劃例言 ,《首都建設》3 : 例言 (無頁碼)。
- 劉淑芬 (1983), 建康與六朝歷史的發展 ,《大陸雜誌》66.4 : 36-46。
- 劉紹唐主編 (1983), 劉紀文 (1890-1957) ,《傳記文學》43.5 : 136-137。
- 劉曉梵編 (1998),《南京舊影》,北京 : 人民美術出版社。
- 賴德霖 (1992), 中國近代建築史研究 , 中國清華大學博士論文。
- 賴澤涵 (1978), 孫科與廣州市的近代化 ,《中國現代史專題研究報告》第八輯 , 台北 : 史料研究中心 , 頁 249-274。
- (1980), 北伐前後的孫科 ,《中華學報》7.1 : 74-98。
- 總理陵園管理委員會 (1931),《總理陵園管理委員會報告》,南京 : 總理陵園管理委員會。
- 戴季陶 (1925),《孫文主義之哲學的基礎》,目前收錄在簡笙簧、侯坤宏編,《戴傳賢與現代中國》,台北 : 國史館印行 , 頁 199-219。
- (1925),《國民革命與中國國民黨》,目前收錄在簡笙簧、侯坤宏編,《戴傳賢與現代中國》,台北 : 國史館印行 , 頁 220-247。
- 謝振民編著 (1999),《中華民國立法史》,北京 : 中國政法大學出版社。
- (1915),《大中華京省道縣詳圖》,武昌 : 新地學社。
- (1934),《中華民國現行法規大全》,上海 : 商務印書館。
- (1945),《營建法規第一輯》,南京 : 內政部營建司編印。
- (1945),《全國縣政府建築制式圖案》,南京 : 內政部營建司編印。

(1947),《首都建設》,南京：行政院新聞局印行。
《首都建設》(首都建設委員會會刊), 1929-1930。
《首都市政公報》, 1927-1937。
南京《中央日報》, 1927-1937。
南京《民生報》, 1928-1937。
《中國建築》, 1931-1937。
《建築月刊》, 1932-1937。

三、 英文部分

- AlSayyad, Nezar, ed., (1992), *Forms of Dominance: on the Architecture and Urbanism of the Colonial Enterprise*, Aldershot: Avebury
- Anderson, Benedict, (1991[1983]), *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London: Verso.
- Anderson, Perry, (1979[1974]), *Lineages of the Absolutist State*, London: Verso.
- Balakrishnan, Gopal, ed., (1999[1996]), *Mapping the Nation*, London: Verso.
- Benevolo, Leonardo, (1985[1963]), *The Origins of Modern Town Planning*, Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Bernard, Leon, (1970), *The Emerging City, Paris in the Age of Louis XIV*, Durham: Duke University Press.
- BhaBha, Homi K., ed., (1990), *Nation and Narration*, London: Routledge.
- Billing, Michael, (1995), *Banal Nationalism*, London: Sage Publications.
- Blankenship, Ralf, ed., (1977), *Colleagues in Organization: The Social Construction of Professional Work*, New York: Wiley.
- Borsi, Franco, (1987[1986]), *The Monumental Era: European Architecture and Design, 1929-1939*, London: Lund Humphries Publishers.
- Boyer, Christian M., (1983), *Dreaming the Rational City: The Myth of American City Planning*, Cambridge: The MIT Press.
- Brain, David, (1989), “Discipline and style: the Ecole des Beaux-Arts and the social production of an American architecture”, *Theory and Society* 18: 807-868.
- Braudel, Fernand, (1985), *The Structure of Everyday Life*, London: Fontana.
- Bright, Charles and Harding, Susan, eds., (1984), *Statemaking and Social Movement*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Celik, Zeynep, (1997), *Urban Form and Colonial Confrontations: Algiers under French Rule*, Berkeley and Los Angeles: The University of California Press.
- Chang, Sidney H. and Gordon, Leonard H. D., (1991), *All under heaven: Sun Yat-sen and his revolutionary thought*, 卜大中譯 (1993),《孫中山：未完成的革命》, 台北：時報出版公司。

- Crang, Mike and Thrift Nigel, eds., (2000), *Thinking Space*, London: Routledge.
- Crinson, Mark, (1996), *Empire Building: Orientalism & Victorian Architecture*, London: Routledge.
- Cody, Jeffrey, (1989), "Henry K. Murphy, an American Architect in China, 1914-1935", Ph.D. dissertation, Cornell University.
- , (1996), "American planning in republican China", *Planning Perspective* 11: 339-377.
- Cohen, Anthony, (1992), *The Symbolic Construction of Community*, London: Rouledge.
- Cohen, Paul, (1984), *Discovering History in China*; 林同奇譯(1991) ,《在中國發現歷史—中國中心觀在美國興起的歷史》, 台北 :稻香出版社。
- Collins, Randall, (1979), *The Credential Society: a Historical Sociology of Education and Stratification*, New York: Academic Press.
- Colomina, Beatriz, ed., (1988), *Architecture, Production and Reproduction*, Princeton: Princeton Architectural Press.
- Connerton, Paul, (1989), *How Societies Remember*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Coser, Lewis A., ed. & trans., (1992), *On Collective Memory*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Croset, Pierre-Alain, (1988), "The narration of architecture", in Beatriz Colomina ed. *Architecture, Production and Reproduction*, Princeton: Princeton Architectural Press, pp. 200-211.
- Davis, Natalie Z., (1987), *Fiction in the Archive: Pardon Tales and Their Tellers in the Sixteenth-Century France*, Stanford: Stanford University Press.
- Dikötter, Frank, (1992), *The Discourse of Race in Modern China*; 楊立華譯(1999) , 《近代中國之種族觀念》, 南京 :江蘇人民出版社。
- Duara, Prasenjit, (1995), *Rescuing History from the Nation: Questioning Narratives of Modern China*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Durkheim, Emile, (1957), *Professional Ethics and Civic Morals*, New York: The Free Press.
- Erdentug, Aygen and Burçaak, Berrak, (1998), "Political tuning in Ankara, a capital, as reflected in its urban symbols and images", Oxford: Blackwell Publishers.
- Etlin, Richard A., (1994), *Symbolic Space: French Enlightenment Architecture and Its Legacy*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Foucault, Michel, (1972), *The Archeology of Knowledge*, tran. A. M. Sheridan Smith, New York: Pantheon.
- , (1980), *Power and Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977*, New York: Pantheon.
- Freidson, Eliot, (1986), *Professional Power: A Study of the Institutionalization of Formal Knowledge*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Geertz, Clifford, (1983), *Local Knowledge: Further Essays in Interpretive Anthropology*, New York: Basic Books.
- , (1980), *Negara: The Theater State in Nineteenth-Century Bali*, Princeton University Press.
- , (1973), *The Interpretation of Cultures*, New York: Basic Books.
- Gellner, Ernest, (1997), *Nationalism*, London: Phoenix.

- , (1983), *Nations and Nationalism*, Ithaca: Cornell University Press.
- Giddens, Anthony, (1985), *The Nation-State and Violence*; 胡宗澤、趙力濤譯(1998) ,《民族國家與暴力》, 北京 : 三聯書店。
- , (1984), *The Constitution of Society*; 李康、李猛譯(1998) ,《社會的構成》, 北京 : 三聯書店。
- Gillis, John R., ed., (1994), *Commemoration: The Politics of National Identity*, Princeton: Princeton University Press.
- Gordon, David L. A., (2001), “From noblesse oblige to nationalism: elite involvement in planning Canada’s capital”, *Journal of Urban History* 28.1: 3-34.
- Giucci, Giorgio, Dal Co, Francesco, Manieri-Elia, Mario and Tafuri, Manfredo, *The American City*, Barbara Luigia La Penta Trans., Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Gombrich, E. H., (1999), *The Uses of Images: Studies in the Social Function of Art and Visual Communication*, London: Phaidon Press Limited.
- Hadjinicolaou, Nicos, (1978), *Art History and Class Struggle*, London: Pluto Press.
- Hall , John A., ed., (1989[1986]), *States in History*, Oxford: Basil Blackwell.
- Hall , John A. and Ikenberry, G. John, (1989), *The State*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Hall, Thomas, (1997), *Planning Europe’s Capital Cities: Aspects of Nineteenth Century Urban Development*, London: E & FN Spon.
- Hall, Peter, (1990[1988]), *Cities of Tomorrow: an Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century*, Cambridge, Mass.: Basil Blackwell.
- Hobsbawm, Eric, (1990), *Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality*; 李金梅譯 (1997),《民族與民族主義》, 台北 : 麥田出版社。
- Hobsbawm, Eric and Ranger , Terence, eds., (1997[1983]), *The Invention of Tradition*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hadjinicolaou, Nicos, (1978), *Art History and Class Struggle*, London: Pluto Press.
- Hamabeh, Shirine, (1992), “Creating the traditional city: a French project”, in Nezar AlSayyad ed., *Forms of Dominance: On the Architecture and Urbanism of the Colonial Enterprise*, Aldershot: Avebury, pp. 241-259.
- Home, Robert, (1997), *Of Planting and Planning: The Making of British Colonial Cities*, London: E & FN Spon.
- Hunt, Lynn, ed., (1989), *The New Cultural History: Essays*, Berkeley: The University of California Press.
- Jacobs, Jane M., (1996), *Edge of Empire: Postcolonialism and the City*, London: Routledge.
- James, Paul, (1996), *Nation Formation: Toward a Theory of Abstract Community*, London: Sage Publications.
- Johnson, T., (1972), *Professions and Power*, London: Macmillan.
- Johnson, William C., (1989), *The Politics of Urban Planning*, New York: Paragon House.
- Keith, Michael and Pile, Steve, eds., (1993), *Place and the Politics of Identity*, London: Rouledge.
- King, Anthony, (1976), *Colonial Urban Development: Culture, Social Power, and Environment*,

- London: Routledge.
- , (1990), *Urbanism, Colonialism and the World-Economy: Cultural, and Spatial Foundations of the World Urban System*, London: Routledge.
- , ed., (1996), *Representing the City: Ethnicity, Capital and Culture in the 21th-Century Metropolis*, London: Macmillan Press LTD.
- Klosterman, Richard E., (1983), "Foundation of Normative Planning", in Judith R. Blau, Mark E. La Gory, and John S. Pipkin eds., *Professioals and Urban Form*, Albany: State University of New York, pp. 114-133.
- Kostof, Spiro, (1991), *The City Shaped*, London: Thames and Hudson.
- Kwong, Edward Y. K. (鄭耀坤), (1929), "Planning a New Nanking", *The China Critic 《中國評論》* (Sept. 12): 729-732.
- Ladd, B., (1990), *Urban Planning and Civic Order in Germany, 1860-1914*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Lai, Jeh-Hang (賴澤涵), (1976), "A study of a flattering democrat: the life of Sun Fo (孫科)", Ph.D. dissertation, University of Illinois at Urbana-Champaign.
- Larson, Magali S., (1977), *The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis*, Berkeley: University of California Press.
- , (1983), "Emblem and exception: the historical definition of the architect's role", in Judith R. Blau, Mark E. La Gory, and John S. Pipkin eds., *Professioals and Urban Form*, Albany: State University of New York Press, pp. 49-86.
- , (1993), *Behind the Postmodern Façade: Architectural Change in Late Twentieth-Century America*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Lowenthal, David, (1986[1985]), *The Past is a Foreign Country*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lu, Y. C. (呂彥直), (1929), "Memorials to Dr. Sun Yat-sen in Nanking and Canton", *Far Eastern Review*(March): 97-99.
- MacDonald, Keith M., (1999[1995]), *The Sociology of the Profession*, London: Sage Publications.
- MacPherson, Kerrie L., (1990), "Designing China's urban future: the Greater Shanghai Plan", *Planning Perspective* 5: 39-62.
- Markus, Thomas A., (1993), *Buildings & Power: Freedom and Control in the Origins of Modern Building Types*, London: Routledge.
- Marquis, Albert N., (1940), *Who's who in America*, Chicago: The A. N. Marquis Company.
- Mast III, Herman and Saywell, William G., (1974), "Revolution out of Tradition: the political ideology of Tai Chi-t'ao (戴季陶)", *Journal of Asian Studies* 34.1: 73-98.
- Misselwitz, Henry F., (1929), "China Lays Out a Great Capitol", *The New York Times* (Sept. 15).
- Morton, Patricia A., (2000), *Hybrid Modernities: Architecture and Representation at the 1931 Colonial Exposition, Paris*, Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Mote, F. W., (1977), "The Transformation of Nanking, 1350-1400", in G. W. Skinner ed., *The City in*

- Late Imperial China*, Stanford: Stanford University Press, pp. 101-153.
- Murphy, Henry K., (1926), "The Adaptation of Chinese Architecture", *The Journal of the Association of Chinese and American Engineers* 7.3: 2-8.
- , (1928), "An Architectural Renaissance in China: the Utilization in Modern Public Buildings of the Great Styles of the Past", in *Asia* 28: 468-474, 507-509.
- , (1946), "Architecture", in H.F. MacNair ed., *China*, Berkeley: University of California Press, pp. 363-371.
- Musgrove, Charles D., (2000), "Building a dream: Constructing a national capital in Nanjing, 1927-1937", in Esherick, J. W. ed., *Remaking the Chinese City: Modernity and National Identity, 1900-1950*, Honolulu: University of Hawaii Press, pp. 139-157.
- Ossman, Jennifer L., (1996), "Reconstructing a national image: the State, War and Navy Building and the politics of Federal design, 1866-90", Ph.D. dissertation, University of Virginia.
- Philips, William R. F., (1996), "The 'German example' and the professionalization of American and British city planning at the turn of the century", *Planning Perspective* 11: 167-183.
- Pinkney, David H., (1958), *Napoleon III and the Rebuilding of Paris*, Princeton: Princeton University Press.
- Polanyi, Karl, (1957), *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Beaco Press.
- Portwood, D. and Fielding, A., (1981), "Priviledge and the professions", *Sociological Review* 29: 749-773.
- Puig, Arturo Soria, ed., (1999), *Cerdà: The Five Bases of the General Theory of Urbanization*, New York: Electa.
- Rabinow, Paul, (1982), "Space, Knowledge, and Power, Interview: Michel Foucault", *Skyline*, March: 16-20.
- , (1989), *French Moderns: Norms and Forms of the Social Environment*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Reps, John, (1967), *Monumental Washington: The Planning and Development of the Capital Center*, Princeton: Princeton University Press.
- Said, Edward W., (1995[1978]), *Orientalism: Western Conceptions of the Orient*, London: Penguin Books.
- Schinz, A., (1989), *Cities in China*, Berlin: Gebruder Borntraeger.
- Scobie, Alex, (1990), *Hilter's State Architecture*, University Park and London: The Pennsylvania State University Press.
- Scott, Mel, (1969), *American City Planning since 1890*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Scriven, Peter, (1994), "Rationalization, Standardization, and Control in Design: A Cognitive Historical Study of Architectural Design and Planning in the Public Works Department of British India, 1855-1901", Ph.D. dissertation, Technische Universiteit Delft.

- Smith, Anthony D., (1979), *Nationalism in the Twentieth Century*, Oxford: Martin Robertson.
- , (1995), *Nations and Nationalism in a Global Era*, Cambridge: Polity Press.
- Soja, Edward W., (1989), *Postmodern Geographies*, London: Verso.
- Stevens, Gary, (1998), The Favored Circle: The Social Foundations of Architectural Distinction, Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Sowerby, Arthur de C., (1928), “Moving the Capital”, *The China Journal* (中國科學美術雜誌) 4.2: 55-57。
- Sutcliffe, Anthony, ed., (1980), *The Rise of Modern Urban Planning 1800-1914*, London: Mansell Publishing.
- , (1981), *Towards the Planned City*, Oxford: Blackwell, 1981.
- Swanson, M. W., (1977), “The sanitation syndrome: Bubonic plague and urban native policy in the Cape Colony”, *Journal of African History* 13.3: 387-410.
- Tafuri, Manfredo, (1989[1985]), *Venice and the Renaissance*, Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Tang, Leang-Li, ed., (1935), *Reconstruction in China*, Shanghai: China United Press.
- Taylor, John, Lengellé, Jean G. and Andrew, Caroline, eds., (1993), *Capital Cities: International Perspectives*, Ottawa: Carleton University Press.
- The China Weekly Review (上海密勒氏評論報), (1936), *Who's who in China- Biography of Chinese Leaders* (中國名人錄), Shanghai: The China Weekly Review.
- Twitchett, Denis and Fairbank, John K., (1978), *The Cambridge History of China Vol. 10: Late Ch'ing, 1800-1911*; 張玉法主譯(1987), 《劍橋中國史第十冊：晚清篇 1800-1911（上）》，台北：南天書局。
- , (1980), *The Cambridge History of China Vol. 11: Late Ch'ing, 1800-1911, Part 2*; 張玉法主譯(1987), 《劍橋中國史第十一冊：晚清篇 1800-1911（下）》，台北：南天書局。
- , (1983), *The Cambridge History of China Vol. 12: Republican China, 1912-1949*; 劉敬坤、潘君拯主譯(1999), 《劍橋中國史第十二冊：民國篇 1912-1949（上）》，台北：南天書局。
- , (1986), *The Cambridge History of China Vol. 13: Republican China, 1912-1949, Part 2*; 章建剛等譯(1992), 《劍橋中華民國史：第二部》，上海：上海人民出版社。
- Tyau, Minch'ien Tuk Zung, (1930), “Planning the New Chinese National Capital”, *The Chinese Social and Political Science Review* XIV(July): 372-388.
- Vale, Lawrence J., (1992), *Architecture, Power, and National Identity*, New Haven: Yale University Press.
- van Zanten, David, (1994), *Building Paris: Architectural Institutions and the Transformations of the French Capital, 1830-1870*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Walker, John A., (1989), *Design History and History of Design*, London: Pluto Press.
- Williams, Patrick and Chrisman, Laura, eds., (1993), *Colonial Discourse and Post-Colonial Theory: a Reader*, Hemel Hempstead, Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.
- Wilson, William H., (1994[1988]), *The City Beautiful Movement*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

- Wright, Gwendolyn, (1991), *The Politics of Design in French Colonial Urbanism*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Wrong, Denis H., (1988[1979]), *Power: Its Forms, Bases, and Uses*, Chicago: The University of Chicago Press.
- (1929), "China's Ancient Southern Capital Replanned with American Aid", *American City* 41: 89-91.
- (1931), "Building a new Shanghai", *Far Eastern Review* (June): 348-366.
- (1930), "Greater Shanghai: Building a new port and city", *Far Eastern Review* (June): 296-297.
- (1927), "Canton adopts new "city plan""", *New York Times* (March 13): xx, 13.
- (1926), "The winning design for the tomb of Dr. Sun Yat-Sen", *The Journal of the Association of Chinese and American Engineers* 7.11: 2-6.

附 錄

附錄表 1 首都計畫及相關大事記

附錄表 2 《首都計畫》內容架構簡表

附錄表 3 首都建設委員會「第一次全體委員會」決議事項一覽表

附錄表 4 《首都計畫》之分區計畫、劉紀文所擬之《首都分區條例》

草案與最後公布之《首都分區規則》主要規定比較表

附錄圖 1 紫金山南麓中央政治區競圖編號第六號規劃案，黃玉瑜和
朱神康，1929 年 8 月

附錄圖 2 紫金山南麓中央政治區競圖編號第七號，朱葆初，1929
年 8 月

附錄圖 3 紫金山南麓中央政治區競圖編號第九號，董大酉和費烈
伯，1929 年 8 月

附錄表 1 首都計畫及相關大事記

日期	首都計畫	相關事件
		1912 1.1 孫中山就職臨時大總統，首都於南京 3.10 孫中山辭職袁世凱接任臨時大總統，首都遷至北京 1913-1914 南京人口由 20 餘萬突增至 37 萬人以上 1918 孫中山開始寫作《實業計畫》 墨菲開始設計金陵女子大學 1919 孫科發表 都市規劃論 於《建設》雜誌 1921 廣州施行新市制，孫科出任第一任市長 (2.15-1922.7.21)，工務局長為程天固 1922 孫科延請墨菲制訂廣州城市規劃 1923 2.26 孫科二任廣州市長(- 1924.9.22) 3.2 林逸民出任廣州市工務局長(- 1924.9.13) 10 金陵女大落成開幕 1925 3.12 孫中山病逝北京，遺言歸葬南京 7.1 國民政府於廣州成立，主席為汪兆銘，國民黨內左右派鬥爭檯面化 7.4 林逸民二任廣州市工務局長(- 1927.3.1) 7 戴季陶在上海自費出版《孫文主義之哲學的基礎》和《國民革命與中國國民黨》，開始國民黨內孫文主義風潮 9 呂彥直獲中山陵競圖首獎 11 西山派宣布另立黨中央於上海 1926 5.10-15 墨菲第六次中國行，抵南京討論首都計畫 1926 3.12 中山陵奠基 6.5 孫科三次出任廣州市長 孫科通過墨菲所制訂之廣州城市規劃，墨菲並聘請古力治為珠江整治和黃埔港規劃顧問 7.1 國民政府宣布開始北伐 12 國民政府決定遷至武漢
1926	5.10-15 墨菲第六次中國行，抵南京討論首都計畫	1927 3.23 國民革命軍程潛部隊攻佔南京 3.28 國民黨中央監察委員吳敬恆等在上海提清黨 4.18 蔣介石與胡漢民等宣布另立國民政府於南京，造成寧漢分裂；至此國民黨內有二個中央政府、三個黨中央 5.25 南京市政府成立，劉紀文任首屆市長 6.6 南京國民政府公佈《南京特別市暫行條例》 7.3 南京國民政府公布《特別市組織法》 8 劉紀文下任，由何民魂繼任市長 8-10 武漢政府宣布遷設南京，寧漢分裂結束，蔣介石下野，新國民政府組成，由譚延闔代國民政府主席

1928 7.3 南京市長何民魂提議設置「規劃首都圖案委員會」 8.15 建設委員會設置「建設首都委員會」，以蔣介石為該會主席 9.1 國民政府准建設委員會設置「建設首都委員會」 9.26 南京市政府第 15 次市政會議通過市長劉紀文所提，以明故宮為中央政治區 10 墨菲與孫科在紐約討論首都計畫劉紀文以明故宮為中央政治區與規劃構想，獲某中央要人（似為蔣介石）同意；南京市政府工務局亦規劃出一份分區計畫草案 11.15 戴季陶、胡漢民提議設立「國都設計技術委員會」 11.15 國民政府准設「國都設計技術專員辦事處」，由孫科督同 12.1 「國都設計技術專員辦事處」成立，林逸民為處長，墨菲與古力治為顧問 12 張靜江蔡元培提議將「建設首都委員會」改隸為國民政府直屬機關	1 蔣中正復職，國民政府重新改組，並展開第二階段北伐 6 國民政府軍攻入北京，北京中央政府消滅，國民政府宣布北伐完成，仍都南京 6.27 國民革命軍總司令蔣中正呈文請國民政府復任劉紀文為南京市長 7.14 國民政府任命劉紀文為南京市長 7.17 建設委員會通過劉紀文李宗侃所提，為配合孫中山奉安大典舉行，建築「迎襯大道」與城北子午線幹道 8.8 建設委員會成立「建設首都道路工程處」，以劉紀文為處長，負責迎襯大道之興建 10.10 國民政府改組為「五院制」，蔣中正任國民政府主席 10.19 國民政府准建迎襯大道與子午線路；並定迎襯大道路名為「中山路」 10.25 孫科任鐵道部長(-1931.6.26)；並採用中國宮殿建築風格規劃設計鐵道部新廈，建築師為范文照 10.29 行政院成立，譚延闔為首任院長 12 南京人口統計，由 1927 年時之 36 萬餘人，突增至近 50 萬人，為原來之 1.4 倍；居住密度方面，城中城南地區 63000-75000 人/平方公里，其餘地區 12000-15000 人/平方公里
---	---

<p>1929</p> <p>1.8 《首都建設委員會組織條例》公布 1.23 國民政府訓令 50 號，特派蔣中正等為首都建設委員會委員，「首都建設委員會」成立 2.14 「國都設計技術委員會」組織章程通過</p> <p>6.22 首建會第一次開委員會，推定主席為蔣中正、秘書長為劉紀文、與常務委員為趙戴文、孔祥熙、宋子文、孫科；並通過將國都處改隸該會 6.29 墨菲提出紫金山南麓中央政治區規劃修訂圖 7.8 首建會呈國民政府請核示修正通過之「首都建設委員會辦事規程」 7.12 孫科呈國民政府請選擇紫金山麓為「中央政治區域」 7.18 首建會呈請國民政府飭知國都處改隸首建會 7.22 國民政府函首都建設委員會與孫科，關於選擇紫金山麓為「中央政治區域」，交首建會審議 7 國都處舉辦紫金山南麓中央政治區規劃競圖 8.8 國民政府訓令 620 號，令國都處併入首建會 8.27 孫科首次參加首建會常務委員會議，並同意國都處併入首建會 9 中央政治區規劃競圖結果公布，第一獎和第二獎從缺，第三獎為黃玉瑜與朱神康合作提出之第一號與第六號規劃案，其中第一號成為《首都計畫》中之中央政治區規劃藍圖；佳作獎二件，為朱葆初、和董大酉與費烈伯 9.3 首建會第四次常會通過中央政治區設在紫金山南麓 9.4 南京市政會議議決在鼓樓之北開闢市行政區 9.7 首建會呈請國民政府同意選擇紫金山麓為中央政治區地點 9.27 首建會呈國民政府核撥中央政治區競圖獎金 5000 元 10.1 首建會第六次常會決議，請國都處速定「首都道路系統」，中央政治區設置地點問題浮上檯面 10 首建會機關刊物《首都建設》刊出呂彥直計畫之規劃首都都市區圖案大綱草案 12.24 南京市政府公布《南京特別市新闢幹道兩旁建築房屋規則》 12.31 國都處裁撤，並將完成之《首都計畫》呈請首建會採用</p> <p>1930</p> <p>1.13 首建會呈報國民政府國都處已裁撤完成 1.18 國民政府發下訓令第 18 號，令首建會將中央政治區地點改在明故宮，並全城路線應即劃定公布 1.20 首建會呈國民政府，決議通過國都區域界線</p>	<p>5 中山路竣工 6.1 在中山陵舉行孫中山奉安大典 ? 無錫制訂全市都市計畫</p> <p>7 上海市政府決定在江灣一帶開闢「市中心區域」，並成立「上海市中心區域建設委員會」為計畫專責機關</p> <p>10 上海市政府舉行市行政區與市政府新廈競圖</p> <p>12 上海市中心區域委員會聘建築師董大酉為該會顧問 上海市政府聘請美國專家龔詩機與費立泊來滬諮詢大上海計畫</p>
---	---

2.27	首建會召開第一次臨時會議，由蔣介石親自主持，議決慰留已提出辭呈之孫科與林逸民，並通過劉紀文所提之幹路系統規劃	2	上海市行政區競圖結果公布，由趙深與孫熙明獲得競圖首獎；不過最後決定由董大酉負責市行政區規劃及市政府新廈設計；同年間上海市政府並制訂完成市中心區與全市的都市計畫
3.4	國民黨三屆三中全會通過劉紀文提案，請中央撥款建設首都案		
3.6	國民黨三屆三中全會通過孫科、孔祥熙、劉紀文提案，籌集首都建設經費案		
3.7	首建會呈國民政府，首都幹路系統圖案請鑒核公布		
3.8	國民政府函南京特別市土地局，請發下幹路系統圖案首都，以便進行縮小印製		
3.8	國民政府指令 468 號，令首建會公布首都幹路系統圖案		
3.22	首建會呈國民政府，請通令首都各機關凡徵收土地及建築須先函咨該會		
3.25	國民政府令首都各機關，凡徵收土地及建築須先函咨首建會		
4.15-17	首建會第一次全體委員大會	4.14	國民政府任劉紀文為江海關監督，原司法行政部長魏道明為南京新任市長
5.9	首建會呈國民政府，陳請明故宮定名為「中央黨政區」	4	鎮江制訂全市都市計畫
5.30	國民政府指令 1417 號令明故宮應定名為「中央行政區」		
6.10	首建會工程組提議推翻舒巴德所擬、經首建會第一次全體委員會通過之中央政治區規劃		
6	南京市政府擬訂「新街口圓環計畫」，經首建會同意後開始執行		
8.5	首建會呈國民政府，請通令首都各機關中央政治區域內劃定各機關，不得另在它處建築房屋		
8.22	國民黨中央秘書處函國民政府請速在中央政治區建築		
8.23	國民政府函首建會與中央秘書處，請首建會儘速建築首都行政區		
8.30	國民政府公布《南京市築路攤費暫行規則》		
9.1	因財政部未撥足會費，首建會實施「裁員簡政」，計裁員 3/5	9	譚延闔去世
9.24	首建會呈國民政府，請審議首都幹路擬名圖案，請鑒核公布	?	廣州市政府制訂河南地區都市計畫，當時工務局長為程天固
9	首建會通過孫科提議，加聘顏德慶、鄭華、關頌聲、沈祖偉、許行成等為工程建設組委員 首建會工程組提出「中央政治區建築布置計畫圖」		
	首建會發函各部會，請就中央政治區三種規劃案提出意見		
10.6	國民政府指令 1807 號，公布首都幹路擬名圖案		
11.15	國民黨三屆四中全會通過王正廷提案，因各國使館仍多滯留北平，不肯南遷，應在首都市內由政府指定地址以備各國建造使館之用		
11.17	國民黨三屆四中全會通過孔祥熙、孫科、劉紀文三人提案，指定俄義庚款 6000 萬元為首都建設公債基金案，交政治會議討論		
11.27	首建會呈國民政府，首都次要道路，先將中山路以北、子午線以西次要道路公布通知	11.18	蔣中正兼任行政院長

<p>12.2 國民政府函首建會，首都次要道路，先將中山路以北、子午線以西次要道路公布週知</p> <p>12.3 首建會呈國民政府，請飭催財政部發中央政治區競圖獎金與首建會裁員欠薪</p> <p>12.5 首建會呈國民政府劃一奇望街至中山路幹路寬度</p> <p>12.9 國民政府函行政院，請飭催財政部發中央政治區競圖獎金與首建會裁員欠薪</p> <p>12.12 國民政府函行政院劃一奇望街至中山路幹路寬度</p> <p>12.17 行政院函國民政府，財政部已辦理發競圖獎金與裁員欠薪</p> <p>12.23 行政院呈國民政府，劃一奇望街至中山路幹路寬度，同意備案</p> <p>12.25 國民政府指令 2333 號，劃一奇望街至中山路幹路寬度，准予備案</p>	
<p>1931</p> <p>1.17 魏道明兼任首建會秘書長，並加派林森、劉紀文等六人為常務委員</p> <p>2.4 行政院呈國民政府，議定「中央車站」地點情形</p> <p>2.10 首建會呈國民政府請飭撥繪製中央政治區圖案臨時費</p> <p>2.10 國民政府指令 304 號，決定「中央車站」地點在后宰門以北</p> <p>2.14 國民政府函行政院，請飭撥繪製中央政治區圖案臨時費</p> <p>2.24 行政院函國民政府，已飭財政部核撥繪製中央政治區圖案臨時費</p> <p>2.26 國民政府函首建會，已飭財政部核撥繪製中央政治區圖案臨時費</p> <p>4.1 國民黨中央秘書處函國民政府，呈請國民政府轉令首都各機關不得在中央指定行政區域外建築新署</p> <p>4.2 夏榮堂等呈國民政府，請減少子午路至太平路口道路寬度</p> <p>4.3 國民政府函首都各機關、中央秘書處，首都各機關不得在中央指定行政區域外建築新署</p> <p>4.7 首建會呈國民政府，請令各機關對於主管首都範圍內公有土地處分時，須先送該會審查</p> <p>4.8 國民政府令各機關對於主管首都範圍內公有土地處分時，須先送該會審查</p> <p>4.8 天昌號呈請國民政府，取消太平路開闢計畫</p> <p>4.27 國民政府函首建會、行政院，請減少子午路至太平路口道路寬度</p> <p>5.1 吳敬恒等 13 人於國民黨三屆中執會第一次臨時全體會議提出「首都建設」提案，但最後議決不提出</p> <p>5.2 吉祥街居民等呈國民政府，請保留花牌樓及吉祥街北段商區變通路線</p> <p>5.2 夏榮堂等呈國民政府，請縮減中正街自珠寶廊口起至五馬街口道路寬度</p>	<p>2.28 蔣中正軟禁胡漢民于湯山，造成政局動盪不安，史稱「湯山事變」</p>

<p>5.6 國民政府函行政院、首建會，請縮減中正街自珠寶廊口起至五馬街口道路寬度</p> <p>5.8 行政院函國民政府請縮減子午路至太平路道路寬度</p> <p>5.8 首建會函國民政府未便縮減子午路至太平路道路寬度</p> <p>5.15 行政院函國民政府，縮減子午路至太平路道路寬度，已分飭相關單位辦理</p> <p>5.16 首建會函國民政府未便縮減子午路至太平路道路寬度</p> <p>5.30 國民政府指令 1417 號，令首建會，明故宮提議名為「中央黨政區」，應定名為「中央行政區」</p> <p>6 南京市長魏道明發令撤銷「市行政區計畫」</p> <p>7.24 李天興等呈國民政府，請保留子午路商區縮減道路寬度</p> <p>7.27 國民政府函行政院，請保留子午路商區縮減道路寬度</p> <p>8.11 行政院函國民政府，請保留子午路商區縮減道路寬度</p> <p>9.22 楊萬順等函國民政府，中華路民請求停止修築道路以救商業</p> <p>9.24 國民政府函行政院中華路民請求停止修築道路救商業</p> <p>10.9 行政院函國民政府，審慎辦理中華路民請求停止修築道路以救商業</p> <p>10.24 國民政府公布《首都新闢道路兩旁房屋建築促進規則》</p> <p>11.2 首建會呈國民政府，首都城北百子亭一帶路線計畫圖，並該地區重劃試行區域暫行規則</p> <p>11.7 國民政府指令首建會，《首都城北百子亭一帶路線計畫圖及暫行規則》通過，准予施行</p> <p>11.23 行政院函國民政府，中華路拆屋期限展緩 1 個月</p> <p>1932</p> <p>1.6 馬超俊為南京市長，但馬未就職</p> <p>3.24 石瑛出任南京市長</p> <p>4.30 石瑛兼任首建會秘書長</p> <p>5.9 首建會函國民政府，中華路寬度縮減為 23 公尺</p> <p>5.17 黃焯培等呈國民政府，免因中華路開闢拆屋</p> <p>5.19 國民政府指令 539 號，令首建會將中華路寬度縮減為 23 公尺</p> <p>11.4 首建會呈國民政府，准予公布施行「首都分區規則」及「首都城內分區圖」</p> <p>11.14 國民政府函行政院，「首都分區規則」及「首都城內分區圖」交內政部審議</p> <p>12.13 首建會工程、經濟兩組會同秘書處審查會議，決定中央政治區採乙種總圖</p> <p>12.21 行政院函國民政府，報告內政部審議分區規則等結果</p>	<p>5.27 反蔣中央委員在廣州召開非常會議，自立政府，史稱「寧粵分裂」</p> <p>9.18 「九一八」事變</p> <p>12.12 國民黨召開四屆一中全會，蔣介石宣布下野</p> <p>12.15 林森任國民政府主席</p> <p>12.28 孫科任行政院長，但無法穩定政局</p> <p>1.28 汪兆銘任行政院長</p> <p>1.30 國民政府因一二八淞滬之戰遷至洛陽辦公</p> <p>3.5 國民黨四屆二中全會確立蔣介石和汪兆銘共治之「軍政雙元體制」；並通過以洛陽為行都、長安為西京</p> <p>8 廣州市政府制訂全市都市計畫，當時市長為劉紀文</p> <p>12.1 國民政府遷回南京</p>
--	--

<p>1933</p> <p>1.14 首建會呈國民政府，請公布首都城內小營一帶幹路圖</p> <p>1.18 國民政府令首建會，公布首都城內小營一帶幹路圖</p> <p>1.24 國民政府指令 132 號，令首建會將「首都分區規則」第 8 條第 3 款「及打靶場」四字刪除，即公布施行</p> <p>3 戴季陶提議裁撤首建會，獲在國民黨中央政治會議通過</p> <p>4.3 國民政府訓令 137 號，令首建會 4 月底結束，所支經費撥交市政府建設京市小學校舍之用</p> <p>4.25 首建會呈國民政府，修正首都城北百子亭一帶路線圖</p> <p>4.27 國民政府令首建會，公布修正首都城北百子亭一帶路線圖</p> <p>4.30 首建會裁撤</p> <p>5.2 林慶隆等呈國民政府，南京市皇城區土地預劃為中央政治區迄今五載收用無期，請准予暫建房屋</p> <p>5.8 國民政府函行政院，請准居民在中央政治區預定地上暫建房屋乙案，交行政院核辦</p> <p>8.31 中央政治會議密函國民政府，擬改中央政治區南部 2500 餘畝土地為公務員住宅</p> <p>9.4 國民政府密訓令 69 號，令行政院，准改中央政治區南部為公務員住宅</p>	
<p>1934</p> <p>1 行政院照國民黨中常會決議，劃設明故宮西長安門西邊 100 餘畝土地作為國民大會堂興建用地</p> <p>2.24 行政院呈國民政府，南京市下關道路系統圖</p> <p>3.2 國民政府令行政院，南京市下關道路系統圖准予備案並公布</p> <p>4 南京市政府因受皇城區農民陳請不斷，自行擬定一份中央政治區規劃，請行政院照案通過</p> <p>4.20 行政院函國民政府，請派員參加南京市政府呈送之「中央政治區域計畫圖」會議</p> <p>4.26 行政院密函國民政府，報告會議之三項結論</p> <p>5.8 國民政府函行政院，中央政治區中國民政府需地 900 畝</p> <p>7.5 黃月幹等呈國民政府，請縮減建康路道路寬度並緩期興築</p> <p>7.7 國民政府函行政院，請縮減建康路道路寬度並緩期興築</p> <p>9 行政院第 178 次會議採用孔祥熙之提議，以「乙種總圖」為中央政治區藍圖</p> <p>9.24 行政院為中央政治區案核定經過及變更住宅屢原案情形致中央政治會議核備</p> <p>9.26 國民黨中央政治會議第 427 次會議，決定乙種總圖為中央政治區定案圖</p> <p>9.28 國民黨中央政治會議密函國民政府，經劃定之中央政治區與乙種圖重複部份，已由人民價買者，准其照原價收回</p> <p>10.8 國民政府函中央政治會議秘書處，准經劃定之中央政治區與乙種圖重複部份，已由人民價買者，准其照原價收回</p> <p>10.9 國民政府令行政院，准經劃定之中央政治區與乙種圖重複部份，已由人民價買者，准其照原價收回</p>	

<p>1935</p> <p>1 在行政院第 187 次院會通過實業部長陳公博提議，在行政院下設置一專責機關來負責中央政治區規劃</p> <p>1.15 「中央政治區土地規劃委員會」成立，主席由孔祥熙兼任，並召開第一次委員會議</p> <p>1.17 行政院函國民政府，請通過《南京市申請修改路線辦法》</p> <p>1.25 國民政府指令 205 號，令行政院公布《南京市申請修改路線辦法》</p> <p>2.7 政治區土規會召開政治區界址審查會議</p> <p>2.12 行政院致函中央政治會議，報告所屬機關辦理規劃中央政治區域之建築及道路適宜等案情形</p> <p>2.13 行政院函國民政府，報告中央政治區之建築與道路事宜</p> <p>3.5 政治區土規會召開第二次會議</p> <p>4.9 行政院函國民政府，金陵女子文理學院請求不興築在該學院西南二面次要路線</p> <p>4.17 國民政府令行政院，不興築金陵女子文理學院西南二面次要路線</p> <p>4.17 行政院密呈國民政府，決議通過中央政治區域乙種圖即中山路南地價拆遷費預算表</p> <p>4.23 國民政府密指令行政院，通過中央政治區採乙種總圖及中山路南地價拆遷費預算表</p> <p>4.23 國民政府密訓令京內各直轄機關，通過中央政治區域乙種圖即中山路南地價拆遷費預算表</p> <p>5.8 中央政治區土地規劃委員會第三次會議</p> <p>6.4 行政院函中央政治會議，報告第 215 次院會通過之中央政治區建築地盤分配圖</p> <p>6.6 行政院呈國民政府，經修正通過中央政治區域各機關建築地盤圖</p> <p>6.29 國民政府公布政治區土規會所擬之中央政治區規劃圖</p>	<p>3.27 石瑛離職，由馬超俊出任南京市長</p> <p>12.7 汪兆銘被刺後出國，蔣中正任行政院長</p>
<p>1936</p> <p>6.10 行政院呈國民政府准予中研院請修改嵩山路路線</p> <p>6.13 國民政府准中研院請修改嵩山路路線</p> <p>7.25 行政院呈國民政府，南京市工務局呈請變更昆明路北首一小段路線</p> <p>7.30 國民政府准南京市工務局呈請變更昆明路北首一小段路線</p>	
<p>1937</p> <p>1.20 行政院呈國民政府政治區土規會核准修築御道街</p> <p>1.27 國民政府准政治區土規會核准修築御道街</p> <p>5.28 行政院呈國民政府市民時利申請修改廈門路路線</p> <p>5.31 國民政府准南京市民時利申請修改廈門路路線</p> <p>6.12 行政院呈國民政府市民林蔚文呈廢除洛陽路</p> <p>6.22 國民政府准南京市民林蔚文呈廢除洛陽路</p> <p>9.18 行政院呈國民政府准予南京市府開闢西青之馬路</p> <p>9.20 國民政府准南京市政府開闢西青之馬路</p>	<p>6.12 國民政府公布修正《南京市政府組織規則》</p> <p>7.7 蘆溝橋事變，國民政府宣布全面抗日</p> <p>11.20 國民政府宣布遷都</p> <p>12.12 日軍攻入南京</p>

附錄表 2 《首都計畫》內容架構簡表

類別	相關各章	各章內容摘要
城市調查	一、南京史地概略	大體鋪陳歷史地理氣候人口等之調查結果
土地分區使用計畫	計畫範圍規劃	二、南京今後百年人口預測 推測百年後全市人口為 200 萬。其中城廂區域內居住人口為 72 萬 4000 人(71.5 人/英畝)；其餘 127 萬 6000 人居於城外。
		三、首都界線 按照利用天然界線等 6 原則，以南京城廂為中心，畫出一跨長江兩岸，形狀接近圓形之市區範圍，面積共 855 平方公里；其中原城廂區域面積為 40.9 平方公里。
	分區條例草案	二十六、首都分區條例草案 全市分為公園、第一住宅區、第二住宅區、第三住宅區、第一商業區、第二商業區、第一工業區、第二工業區等八種分區。並依此進行使用類別限制和建築高度、建蔽率等建築管制。中央政治區和市行政區則不受分區使用管制。
	中央政治區地點	四、中央政治區地點 先預估中央政府員工最終將達 10 萬人，故中央政治區面積最少需 1.75 平方英里；再從面積、位置、布置經營、軍事上之作用、國民思想觀感習尚等六點，評估紫金山南麓、明故宮、紫竹林三處可能地點。最後決定以紫金山南麓最為適宜。
	市行政區地點	五、市行政區地點 從面積、交通便利、位置應於較高之處、直接與市民有關之機關應於人口集中之地等四點評估，以大鐘亭（傅厚岡）為是行政機關處所，五台山則設置文化和運動設施。
	特殊規定	六、建築形式之選擇 基於四項理由：發揚光大本國固有之文化、顏色之配用最為悅目、光線空氣最為充足、利於分期建造，首都之中央政治區、市行政區之公署，新商業區之商店，新住宅區之住宅，和圖書館、博物館、演講堂等公共場所，均需採用「中國固有之形式」。但又區分公署與公共場所須採古代宮殿之形式，而商店與住宅只需具中國形式之點綴即可。
	七、道路系統之規劃	七、道路系統之規劃 道路分幹道(28m)、次要道路(12-22m)、環城大道、林蔭大道、內街(6m)五種。系統規劃 1)在鼓樓以下城中城南區域以原有街道「改良」成一棋盤狀系統；2)城東明故宮商業與住宅區採棋盤放射混合式；3)中央政治區另行設定；4)西北部除設置與中山路平行之數條道路外，其餘地區因小山起伏且主要為住宅區，街道因此沿山谷而成；5)西部工業區另訂。6)改良舊城牆為環城大道。
	八、路面	八、路面 主要採瀝青麥坎達路面；路面鋪設前應先將自來水管、溝渠、電線等埋設完畢。
	九、市郊公路計劃	九、市郊公路計劃 以南京城廂為中心向外放射，再以橫向道路聯絡，最後成一蜘蛛網狀公路結構。道路寬度為 6m。
	十、水道之改良	十、水道之改良 改造城外護城河使其全年皆能擔負運輸功能；城內之秦淮河則扮演遊樂和雨水宣洩功能。
實質計畫擬訂	十一、公園與林蔭大道	十一、公園與林蔭大道 城廂內計畫公園 6 處(總面積 10565.1 畝)；城外亦有 6 處(總面積 81411 畝)。最終使公園面積與人口比為：城內 1 英畝/453 人，全市 1 英畝/137 人。且公園間以林蔭大道連接，使全市即為一大公園。林蔭大道主要設置在秦淮河沿岸和沿舊城牆腳下繞城一周。
	十二、交道之管理	十二、交道之管理 包括交通法規、號誌、警察各項之設置要點
	十三、鐵路與車站	十三、鐵路與車站 為使南京成全國交通中心，築一圓周鐵路線約略將南京城環繞一週，東接滬寧鐵路，南接京粵鐵路，西北以火車渡船接津浦鐵路。鐵路總站客貨分開，客運總站設在后宰門北，貨運總站設於原下關車站。
	十四、(下關)港口計畫	十四、(下關)港口計畫 使南京成為世界大港之一，配合鐵公路計畫，將有 1 億人口之貨物出入，所需碼頭長度為 5 萬英尺。下關最宜為港口區，浦口輔之。
	十五、飛機場站之位置	十五、飛機場站之位置 除飛機總站設在水西門西南外，中央政治區以南設紅花墟機場、其它夾江之東皇木場、浦口臨江處亦設二處較小機場。
基礎設施	十六、自來水計劃	十六、自來水計劃 計畫每日供水 1500 萬加侖。水源取自長江，水場設於江心洲，儲水塘設於紫金山北崖。
	十七、電力廠之地址	十七、電力廠之地址 原有之下關電廠不宜再擴充，新建之電廠以夾江東岸最適宜。
	二十、電線及路燈之規劃	二十、電線及路燈之規劃 高低壓電線均採地下化，埋設於人行道下。路燈改採人行道上豎立燈柱方式。

計 畫	十八、渠道計 劃	採污水與與水溝分設之作法。全市先分為南北兩大區、再分為 40 個洩水區。渠 道應沿道路設置，並與自來水管一起埋設。
	十九、市內交 通之設備	採公共汽車，最好由同一公司辦理，由市政府監督。
相 關 事 業 計 畫	二十一、公營 住宅之研究	建議興建三種住宅供 1)收入微薄之工人 2)因築路拆屋而無處可住之民眾 3)政府 職工等居住，至於實際建築計畫則應相察政府財政，「從長計議」。
	二十二、關於 學校之計劃	建議依美國標準，南京未來小學每所學生 700 人、每校面積 6 畝、學童住所離學 校不超過 1 英里；中學亦以此為準，但校地面積應較大。
	二十三、工業	通過交通建設未來南京將為全國水陸交通中心，加工業區之規劃開闢、供應廉價 水電和鄰近農村提供低廉勞力，尤其分區條例中容許工業區中工人住宅以泥土或 茅草興建，將可吸引實業家投資。
	二十四、浦口 計劃	將浦口闢為污染及重工業區，以輔助南京之發展；並於工廠附近多建工人住宅。
法 令 工 具 規 劃	二十五、城市 設計及分區 授權法草案	為使全國都市之城市設計及分區得以整齊劃一，中央政府應制訂授權法統一相關 條例之形式與範圍。該授權法內容包括設計委員會之組成與職掌、城市計畫之擬 定、土地使用分區、土地徵收、市地重劃、建築管理等。
	二十六、首都 分區條例草 案	目的為「增進公共衛生安寧及利益」；全市分為公園、住宅區三種、商業區二種、 工業區二種等八種分區，進行使用和建築管制。並以申請「建築執照」和「使用 執照」兩種規定進行建築管理。
執行 程 序 與 財 務 計 畫	二十七、實施 之程序	配合財務計畫，分項於訓政六年內執行完畢；並詳列每年之應執行細項。其中第 一年(1930)必須完成中央政治區第一期建築、公布分區條例、公布道路及公共設 施計畫並對計畫用地實施禁建、修築道路 26.1 公里等。
	二十八、款項 之籌集	在訓政六年內共需 5180 萬元；其中市府發行公債 300 萬元 各省負擔 2000 萬元 其餘 3000 萬元由中央政府發行公債。

資料來源：《首都計畫》

附錄表 3 首都建設委員會「第一次全體委員會」決議事項一覽表

分類	提案與提案人	決議
分區計畫	1.擬定中央政治區範圍及建築案（孫科） 擬具中央政治區域布置圖樣案（舒巴德）	分組審查意見；因國民政府前令中央政治區在明故宮，為遵前令，應採舒巴德案所提原則辦理。 全體委員會決議；中央政治區範圍，應遵照國民政府前令辦理，舒巴德所提原則通過，其詳細計劃交工程組併案研究。
	3.請提前確定城內車站地址，以便完成道路系統案（劉紀文） 擬仍照國都處原訂計劃，以明故宮后宰門之北為中央車站案（孫科） 擬具首都鐵道系統，及車站位置計劃案（舒巴德）	交常會會同鐵道部商定辦法
	10.擬闢首都商港案（孫科） 擬闢浦口為工業區案（孫科） 擬訂首部分區條例案（孫科） 擬劃定京浦輪渡碼頭案（孫科） 擬具首部分區條例草案（劉紀文） 擬具首部分區計劃案（劉紀文）	分組審查意見；以劉紀文所提分區圖較為周詳，分區條例規定亦甚嚴密，惟文字方面尚須整理，至於闢商港、浦口工業區、劃定京浦碼頭等皆為分區案內之一部份，故分區條例交常會核定，其它交工程建設組辦理。 全體委員會決議；分區圖案及分區條例原則通過，連同有關各項提案交常會核定。
	25.首都建設應如何分區案（劉文島）	與劉紀文提案併案辦理
交通計畫	3.請提前確定城內車站地址，以便完成道路系統案（劉紀文） 擬仍照國都處原訂計劃，以明故宮后宰門之北為中央車站案（孫科） 擬具首都鐵道系統，及車站位置計劃案（舒巴德）	交常會會同鐵道部商定辦法
	4.提前興築京湘鐵路，以促進首都發展案（孔祥熙）	咨請行政院交鐵道部辦理
	12.製定首都各幹道建築物之設計及其限制，倚重觀瞻而臻繁榮案（王伯群） 擬請首都幹路系統各路線實地測定，規定其露面之傾斜及豎立標誌，以利工程案（孫科） 擬定首都幹路名稱案（劉紀文） 實地標定各幹路路線及公用建築物必需地點案（孔祥熙）	首都幹路名稱原則通過，路名交常會核定，餘交南京市政府辦理。
	14.請疏浚秦淮河以利交通而重衛生案（張靜江） 擬整理秦淮河護城河計劃案（孫科）	交南京市政府提前辦理
	15.擬設公園及闢林蔭大道案（孫科） 推廣郊外建設採用田園都市計劃案（孔祥熙） 擬具首都次要道路及林蔭道路規劃案（劉紀文） 請於首都市政系統中添設公園專科案（易培基）	分組審查意見；1.公園及林蔭路，參照分區圖辦理，所有公用地址，應先行劃定，以便定價收買；2.劉紀文所提次要道路規劃通過，即應設法實施。 全體委員會決議；次要道路系統規劃，交常會核定，餘照審查意見通過。
	19.擬用公共汽車為首都交通車輛之設備案（孫科） 籌備首都市營電車案（孔祥熙） 建設首都市電車以利交通案（魯滌平）	交常會研究
	21.首都道路擬築瀝青麥坎達路面案（孫科）	交工程組參考
	22.擬闢首都市郊公路（孫科）	交工程組設計
	23.規定飛機場站之位置案（孫科）	將常會會同軍政部交通部核定地址，預為保留收用。
基礎	7.請籌撥下水道經費，以利首都建設案（劉紀文）	分組審查意見；該案預估下水道經費之基礎為 60 加侖/人天，而前國都處之計畫值為 200 加侖/人天，應交技術人員詳細研究。 全體委員會決議；原則通過，技術問題交常會辦理

設施計畫	11.請趕辦京市自來水，以重飲料衛生案（許世英） 首都上下水道之設備案（劉瑞恆） 擬請採用分管下水道系統案（孫科）	採用分管為原則，由工程組另聘專員統籌設計。
	16.擬改良首都電線之裝置案（孫科）	應與新築道路上下水道同時埋設
	17.擬改良市內路燈之裝置案（孫科）	交常會會同建設委員會酌核辦理
	18.擬呈請國府撥款限期路燈裝置案（張靜江）	呈請國府撥款交建設委員會照辦
	20.建築首都公共大會場（張之江）	交工程組審查後呈報常會核定
	42.從速興辦自來水案（楊熙績） 首都出水應從速計劃案（楊熙績）	併入劉瑞恆提首都上下水道之設備案與劉紀文提請提撥下水道經費案
相關事業計畫	13.首都人口日增擬擇地多造公營住宅案（孫科） 宜舉借款，先計劃建築市民永久及臨時住居之房屋案（魯滌平）	交常會酌辦
	26.發展首都新工業案（孫科） 革新首都絲織業案（孔祥熙） 提倡首都工業案（孔祥熙） 擬就首都提倡相當工藝案（孔祥熙）	交工商部指導京市府社會局辦理
	27.首都林園建設方案酌撥經費擇要收買土地以促進建設案（孔祥熙） 擬請籌撥鉅款收買首都民地，藉以整理土地發展市政案（魯滌平）	交常會討論
	28.設立首都米市，以振興商業調濟民食案（孔祥熙）	交工商部民食委員會及京市府會同辦理
	30.創辦首都國貨合作商場，提倡合作事業以發展國貨案（孔祥熙）	送交工商部辦理
	31.籌辦首都大規模市民工廠，以救濟失業案（孔祥熙）	交京市政府酌量辦理
	33.首都林園建設方案（孔祥熙） 發展首都森林案（魯滌平）	交常會討論
	37.擬增中小學校案（孫科）	交市政府參考
	43.設立平民工廠以救濟平民失業案（楊熙績）	併入孔祥熙提籌設首都大規模平民工廠案
	44.廣建平民住宅以利民居案（楊熙績）	併入孫科提多造公營住宅案
	2.擬請確定首都建設工作年表及完成期限案（劉紀文） 擬定城市計劃實施之程序案（孫科）	分組審查意見；現所掌辦各事業有未曾決定者甚多，應俟全部計劃完成後，再交常會參照經濟問題之籌措方法，有適當解決後，再定詳細分期辦法。全體委員會決議；交常會依據全部計劃及經濟狀況，訂定分期建設程序，再定詳細分期辦法。
經費等相關執行計畫	5.擬訂各省區分擔首都建設實施方案（劉紀文） 首都建設公債實施方案（孔祥熙）	以公債和各省區分擔首都建設經費，公債以孔祥熙案中所擬辦法為依據
	6.首都幹路應由各省分任建築，即以各該省名稱為各路名稱案（劉紀文） 規定各省市分築路線，並獎勵海外華僑捐資興築案（孔祥熙）	原則通過，將常會議妥辦法。
	8.關於首都分區及建設經費意見提請公決案（何鍵）	交常會採擇
	9.擬訂首都建設公債推銷辦法案（劉紀文）	交常會參考
	24.擬請國民政府訂立城市設計及分區授權法案（孫科）	交常會邀請各省政府，派員會訂城市設計及分區授權法案，送立法院。
	29.首都開闢馬路應就沿路兩旁土地，分別征費案（孔祥熙）	保留
	38.中山路征用民地價應速籌還（李宗黃）	將常會議定償還辦法
	40.首都計劃應於最短期間完成（李宗黃）	併入劉紀文提擬請確定首都建設工作年表案
	41.首都建設經費浩大應如何籌措案（劉文島）	交常會採擇
	46.撥借各國退還庚子賠款相當部分，以免發行 首都建設公債基金案（王正廷、孔祥熙、魏道明）	通過交常會辦理

	47.請集中工程專家擴大本會工程組織，俾負工程設計全責，並以市工務局負工程籌執行全責以利進行案（夏光宇、楊宗炯、董修甲）	原則通過交常會辦理
其 它	32.擬請籌開首都博覽會，以興建首都地方案（劉紀文）	原則通過，會期一層交常會另行酌定。
	34.促成公墓取締私墓及停柩案（劉瑞恆）	原則通過並交市政府辦理
	35.首都醫療保健機關之設置案（劉瑞恆）	交市政府辦理
	36.設置免費診療機關，就濟民眾疾病痛苦案（張群）	交市政府辦理
	39.建設首都應以古樸莊嚴及田園都市為原則案（李宗黃）	交工程組參考
	45.擬請國府加任吳敬恆、李石曾、劉紀文為本會委員共謀建設案（孔祥熙、魏道明、蔣夢麟）	通過

註：各決議案號次按原號次

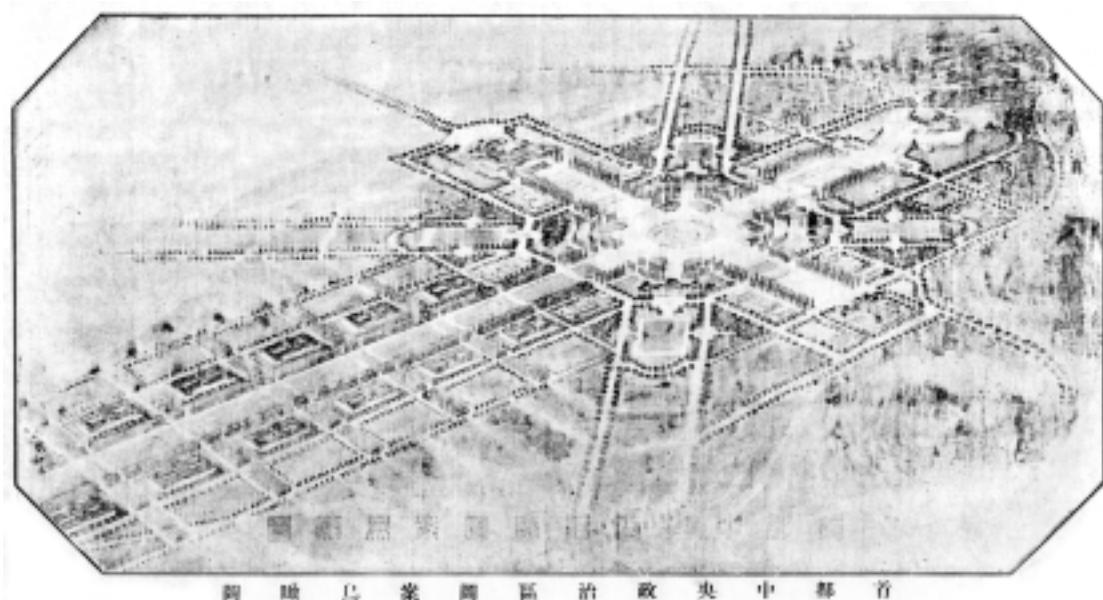
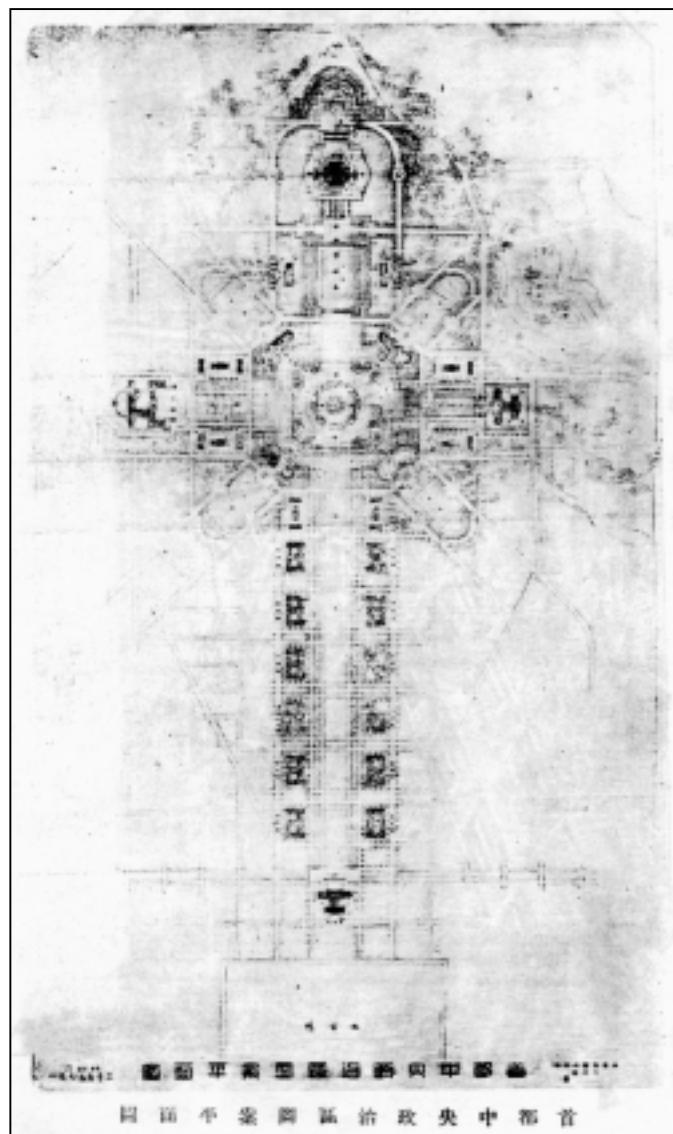
資料來源：首都建設委員會全體會議記錄，摘自民國 19 年 4 月 16、17、18、19 日等四日之南京中央日報，現收錄在《抗戰前國家建設史料：首都建設（一）》：278-303；和首都建設委員會秘書處編，《首都建設委員會第一次全體大會特刊》（南京：首都建設委員會秘書處，1930）。

附錄表 4 《首都計畫》之分區計畫、劉紀文所擬之《首都分區條例》草案與最後公布之《首都分區規則》主要規定比較表

分區	《首都計畫》之分區計畫			劉紀文《首都分區條例》草案			《首都分區規則》		
	主要使用限制	高度限制	建蔽率	主要使用限制	高度限制	建蔽率	主要使用限制	高度限制	建蔽率
公園區	不相連之臨時建築 圖書館博物院 公園體育館運動場飛機場及自來水之水塘水井水塔等 火車路軌但不得建築儲車場 農田果園菜圃	供居住者，一層或公尺；非供居住者，二層或 6 公尺	無	未列	所有居住建築不得高過 1 層或 3 公尺；非居住建築不得高過 2 層或 6 公尺	無	公園農場果園 圖書館博物院等公共建築 體育館運動場等公共場所 各項紀念建築 自來水之水池水井水塔等 有美術性質之獨棟住宅 餐館照相館等便於遊人建築 特許之公墓	二層或 12 公尺	40%
第一住宅區	不相連住宅 學校廟宇教堂 公園遊戲場運動場自來水之水塘水井水塔等 火車搭客車站 無公眾辦事修理電話分所 私用且 2 車以下之車房	3 層或 11 公尺、但面臨街道寬度不足 11 公尺時以該街寬度為準	40%	住宅 菜市 廟宇 中小學校 車站 郵分局	不得高過 2 層、6 公尺或街寬，取最低之一項為限制	40%	公園區類別(商店和公墓外) 獨棟住宅 廟宇教堂和中等以下學校 火車客站郵電局	3 層或 16 公尺、但面臨街道寬度不足 16 公尺時以該街寬度為準	50%
第二住宅區	第一住宅區之類別 平排住宅或聯居住宅 旅館俱樂部公眾會所 附於住宅之私用車房	4 層或 14 公尺、但面臨街道寬度不足 14 公尺時以該街寬度為準	55%	第一住宅區容許使用項目 旅館 醫院 公眾會所	不得高過 4 層、14 公尺或街寬，取最低之一項為限制	65%	第一住宅區之類別 並排或相連房屋 公寓 俱樂部慈善機關醫院療養院	4 層或 20 公尺、但面臨街道寬度不足 20 公尺時以該街寬度為準	60%
第三住宅區	第一第二住宅區之類別 慈善機關醫院療養院	4 層或 14 公尺、但面臨街道寬度不足 14 公尺時以該街寬度為準	60%	無	無	無	無	無	無
第一商業區	所有住宅區之類別 銀行事務所照相館浴室 零售商店餐館洗衣館 十輛以下車房及加油站	同第三住宅區	55%	公園、第一和第二住宅區容許使用項目 銀行、事務所 戲院 零售商店	不得高過 4 層、14 公尺或街寬，取最低之一項為限制	70%	第二住宅區之類別 公司行號商店等營業用建築 菜市飲食店等零售商店	同第二住宅區	70%
第二商業區	第一商業區類別 戲園影戲院公眾會堂 公共車房修理車房馬房貨車廠獸醫院 批發商店及貨倉 電話總局 感化院醫院療養院 印刷所打鐵店造冰廠牛奶房雞鴨行布疋廠	5 層或 17 公尺、但面臨街道寬度不足 17 公尺時以該街寬度為準	一樓 80% ；二樓以上 60%	第一商業區容許使用項目 大型商業建築 汽車修理 電話總局、郵政總局 感化院 食品加工廠	不得高過 5 層、18 公尺或街寬，取最低之一項為限制	一樓 80% ；二樓以上 60%	第一商業區之類別 電話郵政總局 火車貨站 商品倉庫 織布廠、牛奶房、木石鐵器 手工廠、印刷所等	5 層或 24 公尺、但面臨街道寬度不足 24 公尺時以該街寬度為準	70%

第一 工業 區	任何住宅區商業 區之類別 鑄造廠蒸汽或機 器洗衣廠 石材磚瓦水泥品 製造廠 鐵路貨站車場車 輛製造廠 鑄鐵廠機器碎石 廠汽車廠 碼頭船塢造船廠	同第二商業 區	70 %	公園、第一和第二住宅 區、第一和第二商業區 之容許使用項目 貨倉 磚廠 電力廠	同第二商 業區	70%	第二商業區之類別 米廠麵粉廠等食品加工廠 洗衣廠地毯織造廠等 木器石器水泥磚瓦製造廠 等 火車儲車場翻砂鑄鐵電力 廠 碼頭船塢造船廠等	同第二 商業區	70 %
							第一工業區容許項目 製紙廠 煤油廠 肥皂廠 屠宰場 釀酒廠		
第二 工業 區	第一工業區類別 皂胰製紙蒸釀酒 廠 雞鴨牲口屠宰場 焦炭煤氣煤油槍 彈火藥廠						第一工業區之類別 工業或化學製造廠 屠宰場 焦炭煤油火藥等倉庫（地點 須經首建會指定） 其它經首建會特准者		
行政 區	無			政府機關及附屬建築 圖書館博物院等同性 質之公共建築 公園 各項紀念建築 職員住宅與住宅有關 之建築若車房馬廄等 農田果園及菜圃等園 藝場所 以上皆得經首建會認 可後才能使用	無	無	中央或黨政機關建築 圖書館博物院等公共建築 公園及遊憩場 各項紀念建築	無	無
軍 用 區				軍事學校及其附屬建 築或場所 打靶場 營房操場 飛機場碼頭車站 其它與軍用有關建築 以上皆得經首建會認 可後才能使用	無	無	軍事學校營房操場 飛機場車站或碼頭 行政區內准許之建築或使 用	無	無
高 等 教 育 區				高級學校及文化機關 場所	無	無	學校 公園區之類別（公墓除外） 書店餐館等零售店及火車 客站	三層或 16 公尺	50 %

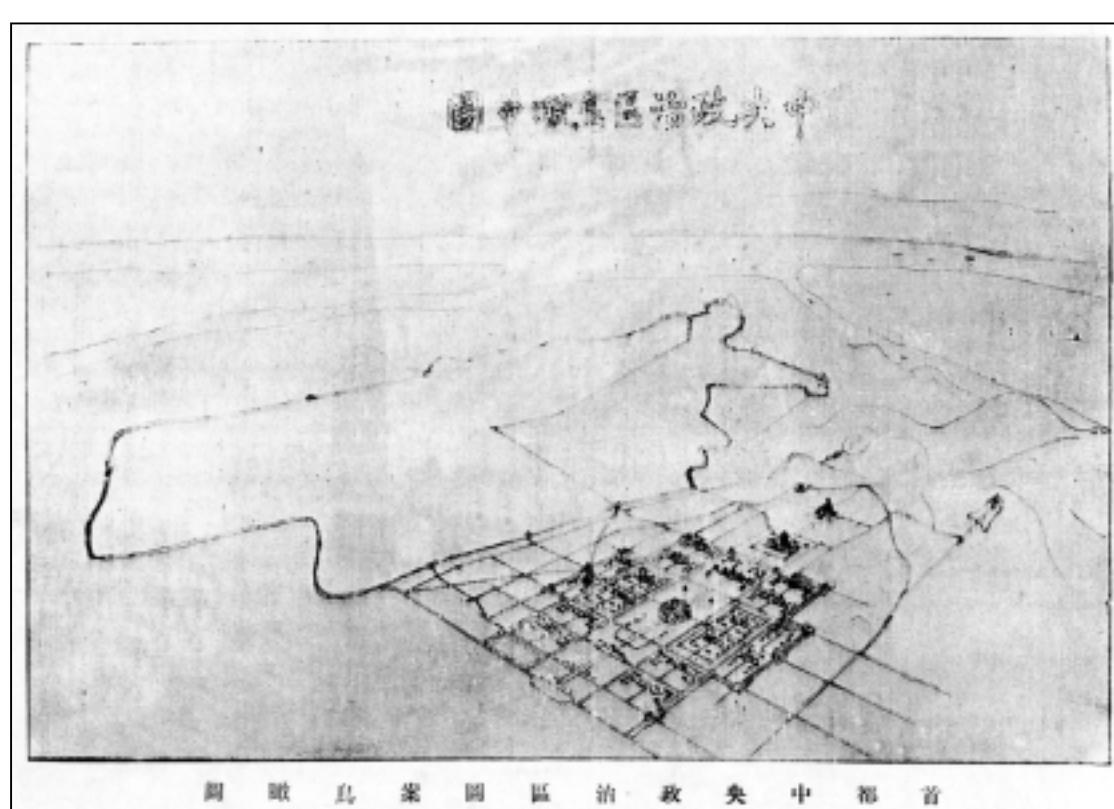
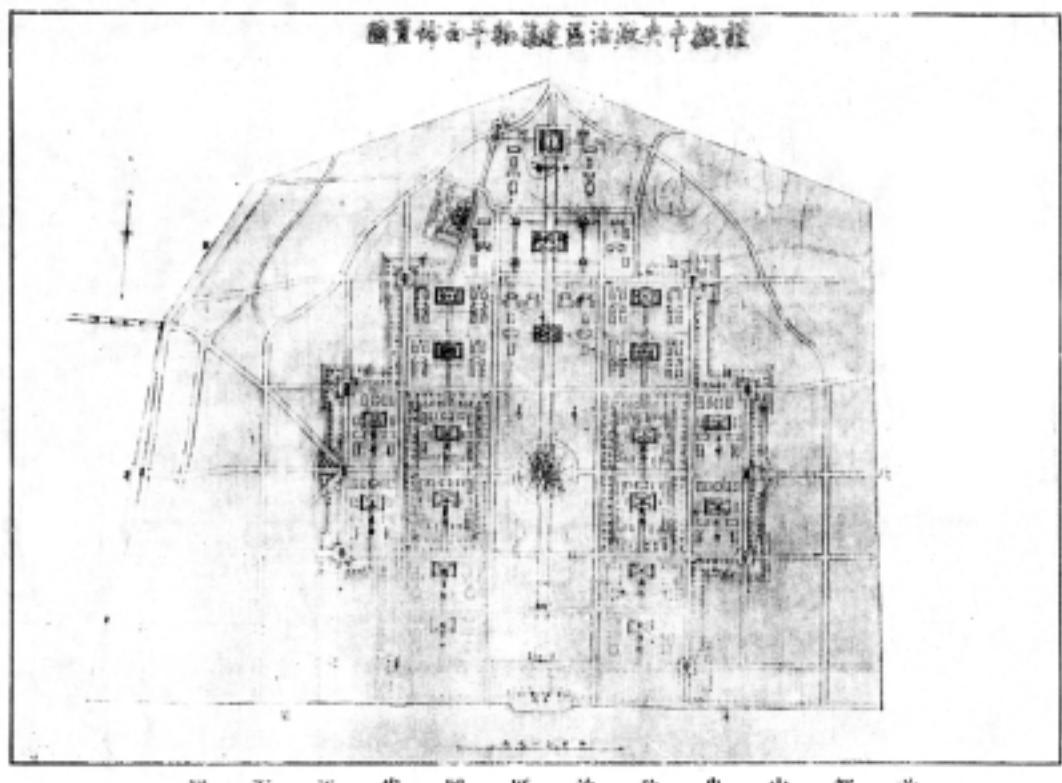
資料來源：《首都計畫》，頁 153-170；《首都建設委員會第一次全體大會特刊》：34-37；將首都分區規則草案暨及地圖送還本處（民國 22 年 1 月 4 到），《中央政治區域及劃定路線》，國史館國民政府檔案，檔號 0511.20/5050.01-01，頁 63-74。



附錄圖 1 紫金山南麓中央政治區競圖編號第六號規劃案，

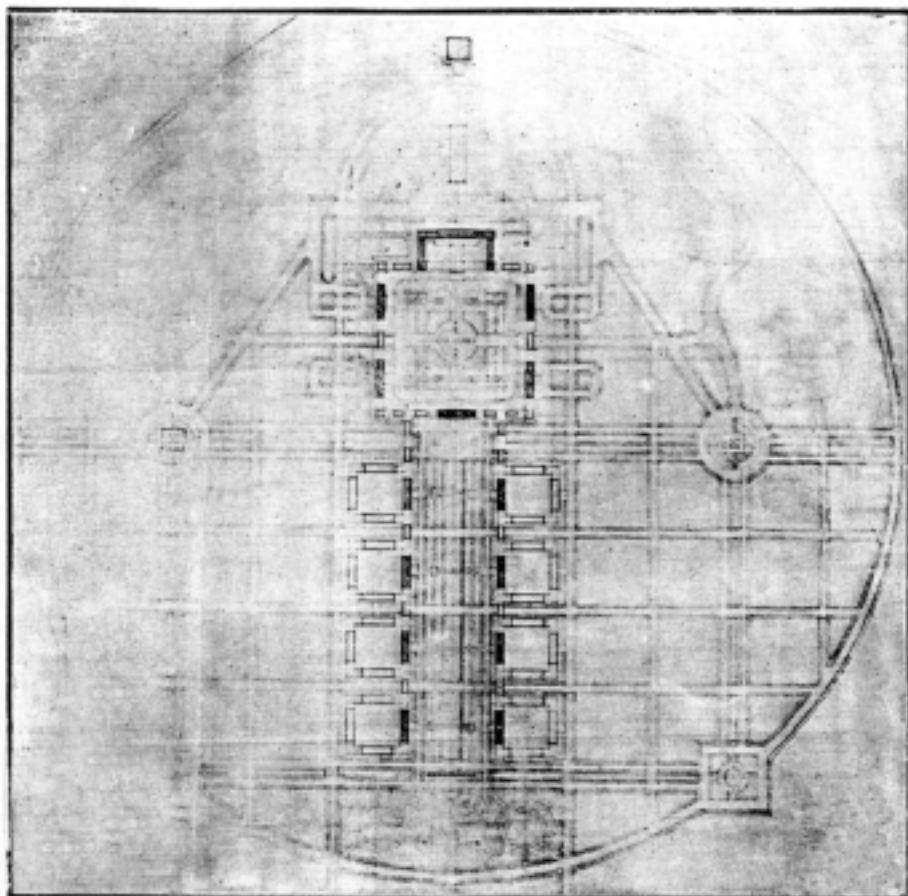
1929年8月，黃玉瑜和朱神康。

資料來源：《首都建設》2 (1929年11月)。



附錄圖 2 紫金山南麓中央政治區競圖編號第七號，1929 年
8 月，朱葆初。

資料來源：同前。



首都中央政治區平面圖案圖



首都中央政治區平面圖案圖

附錄圖3 紫金山南麓中央政治區競圖編號第九號，1929年
8月，董大酉和費烈伯。

資料來源：同前。

參與研究計畫

1. 首都核心區都市設計之研究，1996-1997，台北市政府委託（擔任協同主持人，主持人為陳志梧）
2. 特定區域周邊建築與景觀風格標準之研訂-以臺南市赤崁古蹟周邊都市景觀計畫為例，1998-1999，文建會委託（擔任協同主持人，主持人為孫全文）
3. 國民政府時期首都南京空間形式轉化之研究，1999-2000，國科會
892415H006015（擔任博士班研究生，主持人為孫全文）

主要發表論文

1. 專業化空間空間化專業-國民政府時期建築師專業制度之研究，間別千年研討會，東海大學社會系主辦，1999年12月（第二與第三發表人為孫全文與謝宏昌）
2. 國民政府時期建築師專業制度之研究，《城市與設計學報》9/10(1999)：81-116（第二與第三發表人為孫全文與謝宏昌）。
3. 國民政府定都南京初期《首都計畫》之研究，投稿《新史學》，已通過審查中，現正安排刊出（第二與第三發表人為孫全文與謝宏昌）。

專業雜誌文章

下了班的浮「市」繪，《室內》雜誌 31(1995/1)：120。
從花園城市到我們的新市鎮，《建築師雜誌》(1995/4)：77-81。
當男設計師碰到女業主，《室內》雜誌(1995/6)：110。
從救國團澎湖活動中心到一無所有，《建築師雜誌》(1995/11)：146-148。
街屋的一種當代讀法，《室內》雜誌(1996/2)：104-5。
形象超越的意旨：作者的與涵構的，試評淡水海景園中園，《台灣建築報導》(1996.2)：37-39。
中央研究院與王大閎，《建築師雜誌》(1996/4)：111-115。
台北舊城歷史保存與都市設計（合著），《造園》21(1996/4)：57-79。
Show Room 也瘋狂？- 試析「草山先生住所」與「宏碁電腦展示區」，《室內》雜誌 48 (1996/6)：110-111。
純粹幾何形體的兩點觀察 - 試評台灣人壽花蓮辦公室，《建築師雜誌》(1996/8)：118-119。
「高」科技的化裝術，《室內》雜誌 51 (1996/9)：130-31。
實品屋與台灣現代神話，《室內》雜誌 53 (1996/11)：140-41。
張肇康與台灣大學農業陳列館，《建築師雜誌》(1996/11)：88-93。
運輸建築中的高科技傳統 - 試評高雄國際機場第二期，《建築師雜誌》

(1997/2) : 108-9。

出了竅的幾何 ,《建築 DIALOGUE 雜誌》2(1997/3) : 71-79。

室內與室外 ,《室內》雜誌 58 (1997/4) : 136-7。

福安國小的反思 ,《台灣建築報導》(1997/10) : 45-46。

民族主義的烏托邦 : 國民政府的大上海計畫 ,《建築 Dialogue》(1999/2.3)23 :
62-65。