

在制度建设方面，林云陔着力于财务上的公开与节省。如1927年6月借鉴美国的制度设立市政府购料委员会，将各机构的政府采购集中起来，并采取公开招标方式。“行政是重效率，尤其经济，美国近年来朝野上下有一种省费运动，省费运用非减政也，乃以节省消耗为主，事事务求经济……”^① 林云陔在对设立市政府购料委员会之经过及其状况做了以上说明。

林云陔对于行政管理也颇为严谨，有关“危墙”管理一例即可证明之。查阅其任市长时的会议记录资料发现，工务局虽提出危墙的管理办法，但因对经失火过的墙体如何处理未有解决办法，因此会议要求交回工务局重新修订。法规制订的慎重略见一斑。

林云陔任内市政建设成绩斐然。具体可概括为以下几方面：

(1) 对上一任行政领导的计划加以具体化并予实施，包括合署办公大楼的选址确定、海珠大桥的招标、东山模范居住区的建设等。

(2) 比较重视城市建设工作的计划编制，现代意义的规划方法与概念在广州城市建设中得到较充分体现。在任内支持担任工务局局长程天固编写完成《广州市政之工务实施计划》，成为近代广州最为完整的建设计划。

(3) 比较注重社会事务的统筹协调。他在其任内筹建医院，改善学校，改良公共交通，加强审计工作等等，注重了社会事务的总体统筹。

三、亦官亦僚的实践者——程天固市长

程天固（1889—1974），广东香山。任职时间1931年6月至1932年3月，同时兼任工务局局长。程天固10岁入香山中西学堂念书，15

^① 广州市市政府编：《广州市市政府统计年鉴》1928年，第93页。





岁前留学新加坡，1906 年加入中国同盟会新加坡分会，1911 年赴美国曾留学，就读于加州大学，获政治经济学学位，与孙科同学，毕业后入研究院，一年后获硕士学位。程天固于 1915 年冬辍学返国，在香港任南洋兄弟烟草公司顾问，在广州河南设大星皮革公司任董事长兼总经理，曾任广州机工总会顾问、广州市商会主席以及中山县安定小学校长。

程天固是首任市政厅工务局局长，工务局担负着具体的市政任务，职责重大。20 世纪 20 年代广州城市建设与改造工作繁重，城市建设是市政厅的首要工作。其首任工务局局长期间，是广州城市空间格局发生变化最大的时期。林云陔任职市长时，程天固再次受邀担任工务局局长。广州近现代城市建设留下许多其在市长任内尤其是担任工务局局长期间的施政痕迹。



图 3-11 程天固

程天固最为突出的贡献是提出了完整的城市建设计划——《广州市政之工务实施计划》，此计划是在程天固第二任工务局局长任期内完成。“我回局复职后，便拟定一个临时的市政计划，以期按步实施……”“市政设计，本属于工务局主管，但为实施全市的计划，其他各局，亦有连带关系，我迟迟未能起草整个计划，亦为此故。”^①程天固接手市政事务，已明显地感到整体实施计划和总体规划的重要性，但受其时自身的认识水平、国内专业人才缺乏和公众对公共市政的认识程度差异等因素影响，而未有及时制订。“曾由孙哲生介绍一位美国所谓专家么菲，他要酬劳差不多十万之多，但我与他详谈数次后，我责他的理想不太近乎实际，其心目中所拟设计是依照美国式的各种平地

^① 程天固：《程天固回忆录》，台北龙文股份有限公司 1993 年版，第 120 页。

做起的设施，与我国内市情相距太远，故此未能聘任。”^① 对么菲（或墨菲）这位在中国建筑成果颇丰的美国建筑师，程天固与孙科的看法有差异。程天固一方面意识到计划的重要性，另一方面又不得不屈从当时的现实而迟迟未能及时制订。所幸的是在其第二任工务局局长期间，终于花一个多月的时间制订了一个完整和务实的计划。《广州市政之工务实施计划》的实施时间为1929年6月起至1936年6月止，该计划得到林云陔的充分认可。“且此计划之规划，规模远大，策划周详，尤多独到之处。苟能于此三年之内，逐一按步完成之，则本市永久建设之骨干，已可构成。”^②

程天固十分重视对西方市政技术的学习，从规划理念到具体的施工技术，从整体到细节均进行了系统的引进、学习和应用。如排水系统的研究，“参考外国新式渠道之设置，其建设系统，向分两种：一称分流制（The Separate System），一称会流系统（The Combined System）”。^③ 在《广州市政之工务实施计划》中，他提出对广州旧城采取逐步改造，新区采用分流制，内城逐步改造完善。所谓“新式马路”的排水系统，正是移植了西方市政技术上的结果。

在《广州市政之工务实施计划》中，他专门讨论了分区（zoning）的规划方法，并准备着手在广州推行分区规划，提出先做好交通调查与测量工作，并拟在警区之外新区域渐进推行。这是中国较早在政府官方文件中讨论现代规划方法。

程天固在关注技术、规划方法引进的同时，也注意到西方社会城市化水平提高后所产生的一系列社会问题，曾专门赴欧洲考察。面对城市共有的居住问题，他提到：“虽彼此各殊，惟失业及住居两大问题之恶



① 程天固：《程天固回忆录》，台北龙文股份有限公司1993年版，第123页。

② 广州市市政府编：《广州市政之工务实施计划》1930年，第3页。

③ 广州市市政府编：《广州市政府施政计划书》1930年，第49页。

政绩特点如下：

(1) 亦官亦僚，其技术路线与管理体制在广州的城市建设中得以较完整地体现，保持了从决策层面到执行层面的连续性。

(2) 从政之前积累了较为丰富的营商经验，因而在城市建设中注重财务运作。如在市政道路建设过程中，他善于通过吸收社会资金解决费用。

(3) 重视吸纳先进的现代规划理念运用到具体的市政建设乃至细微的施工技术之中。

四、现代市政建设的推行者——刘纪文市长

刘纪文（1890—1957），广东东莞人，市长任期为1932年3月至1936年8月，是民国时期广州市长任职中连续任期最长者。1910年加入同盟会，1912年留学日本，毕业于日本专成学校及法政大学，专攻政治经济学。1923年又赴伦敦，进入伦敦大学的伦敦政治经济学院和剑桥大学学习，同时专门考察欧美市政制度。1926年回国，任广东省农工厅厅长。



图 3-13 刘纪文

刘纪文任职市长期间，广州的行政管理与技术手段日趋规范化。1932年8月，广州市政府公布了《广州市城市设计概要草案》，强调分期实施计划的必要性，并强调计划与管理权限的结合。该《草案》提出：“且界限既定，亦可避免将来管理上权限之纠纷。”该草案对权宜区域与拟定区域，明确了四至界线，同时重视城市功能分区概念，将市区分为混合区、工业区、住宅区和商业区四种功能分区，其中混合区则为保持旧城文脉与活动而设置。

1933年，刘纪文任职一年后，在香港中兴报周年纪念刊《广东建设号》发表专文谈其“市政总检讨”。文中颇有新意的提出广州行政中心





的选址、防疫场所的设置、学校教育与社会教育以及救济事业等问题。关于行政中心，刘纪文提出“但就市区全局而论，应以河南为中心，将来永久合署，当建于河南。即将此署改为博物馆，使本市得一较宏伟完备之文化机构，以供群众之观览，而为社会教育之助”。^①他设想将“此署”即现有的市政厅改变为博物馆，而在珠江南岸建设新的行政中心。

此时，正值陈济棠在全省推行三年计划，广州市政府也按照省政府要求，分“建设”与“整理”两部分制订政府工作计划，并细分为工务、公用、教育、土地、财政、社会 and 卫生，从以下七个方面制订了三年施政计划。刘纪文任内对公共交通事业也颇为重视，《广州市政府三年来施政报告书》（1935）中，专辟《交通事业》一章，分整理与建设两部分，整理部分确定事项包括修改本市交通规划及各附则、要求本市各长途汽车及汽货车安装指路针、核准联运车行驶入市、规定汽车牌号永久使用、规定长途汽车路线及辅助站、海珠桥桥务概况、各种汽车采用优良燃料，要求手车公司为车夫发雨衣雨帽。建设部分规定长途汽车交通系统、长途汽车路线的增设、十字路口设交通线、绘制越秀山斜坡锐角中央分线、增设公共汽车停位等等。值得一提的是清洁能源、停车空间乃至越秀山斜坡的交通安全这类市政细节也进入了制度和政策制定者的视野。

1936年，刘纪文在《广州市政府一年来施政概况》中对市政建设政绩的概括中，重点列出了关于濠渠事项、关于马路事项和关于园林事项三大方面。其中，关于濠涌渠道的整理政绩最为显著。整理河涌充分考虑从水系入手，分为上、下游的整治计划，上游着重防洪，筑坝蓄水；下游着重清除河障，易于泄洪；并改变“临时地税”，将原“有建筑宅地地税率”百分之一调到千分之十二，“以资挹注”^②筹集更多资金进行濠涌整治。在道路建设方面，以林云陔任期所制订的《广州市政

① 香港中兴报周年纪念刊，《广东建设号》1933年。

② 广州市市政府编：《广州市三年施政报告》1936年，第312页。