

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 國民政府定都南京初期的《首都計畫》

On the Capital Plan of Nanking in the Early Years of Nationalist Era, 1928-1929

doi:10.6756/NH.200403.0093

新史學, 15(1), 2004

New History, 15(1), 2004

作者/Author： 王俊雄(Chun-Hsiung Wang);孫全文(Chuan-Wen Sun);謝宏昌(Horng-Chang Hsieh)

頁數/Page： 93-165

出版日期/Publication Date：2004/03

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

<http://dx.doi.org/10.6756/NH.200403.0093>



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



國民政府定都南京初期的《首都計畫》*

王俊雄、孫全文、謝宏昌**

本文試圖探討國民政府制訂的《首都計畫》中，隱含的「知識/權力」關係，並說明近代中國引進西方「都市計畫」的獨特歷史過程。本文的研究發現如下：首先，源於歐美的都市計畫，是在國民政府建國的需求下，被當成一種可以鞏固國民政府威權統治的先進知識而引進。不過，由於價值目的之根本差異，《首都計畫》內中所包攝的，除了承襲自歐美的科學主義外，還發展出一套具現於空間上的民族論述，使得《首都計畫》最終成為一種既「現代」又「民族」的都市計畫。其次，《首都計畫》的規劃論述，亦有建構個人權力的作用；因為時當兩股政治勢力爭奪首都城市規劃權，規劃者以上的論述策略，正可提高其在權力競逐時的優勢。最後，《首都計畫》中規劃建立的都市計畫制度，也可以強化國民政府的統治深度與廣度；同時，也可讓掌握《首都計畫》論述的規劃師，獲得專業權威和相關經濟社會利益。透過《首都計畫》這個個案分析，本文除期望能對近代中國之所以產生「都市計畫」的特定歷史條件有所釐清外，並試圖證示都市計畫隨後成為國民政府威權統治一部份的原因。

關鍵詞：《首都計畫》 南京 都市計畫 建國 規劃論述 知識/權力

*感謝吳光庭先生最早提供的《首都計畫》影本，開啟了作者研究的興趣；同時感謝南京東南大學王建國、李海清和南京大學趙辰三位先生提供的協助。也感謝《新史學》匿名評審惠賜的寶貴意見。亦感謝國科會對本文研究的支持。

**淡江大學建築學系副教授、國立成功大學建築學系教授、國立成功大學都市計畫學系副教授



一、前言

本文嘗試探討國民政府定都南京初期時，制訂的《首都計畫》中，隱含的「知識／權力」關係，並說明近代中國初次引進西方「都市計畫」的獨特歷史過程。1928年6月完成北伐後，國民政府開始著手推展廣及各層面的國家建設運動，首都南京的城市空間改造，也被國民政府舉為最重要的國家政策之一。同年12月1日，國民政府便在其下正式設置了一個直屬的專責機構——「國都設計技術專員辦事處」，由孫科(1891-1973)領導，進行首都南京的城市規劃。約一年後，1929年底，一本名為《首都計畫》的都市計畫報告書制訂完成。

從近代中國城市規劃發展的角度來看，這部《首都計畫》的制訂，似乎別具意義。因為它是近代中國第一部引進西方「都市計畫」理論與方法，制訂出來的都市計畫，今日臺灣廣泛採行的都市計畫體制，似乎此為源頭之一。除此之外，對於興趣於研究都市計畫中所包攝的「知識／權力」關係的人們而言，《首都計畫》似乎也提供了一項極佳的素材，值供深入探索與分析，並在今日都市計畫已成為國家常規制度的情況下，反思究竟什麼是都市計畫？以及，都市計畫專業者應作些什麼？

筆者認為，所謂的都市計畫，並非如規劃師所宣稱的、或一般人所認知的那樣，是在「科學理性」原理指導下，所進行的中立無私的城市規劃，¹反而是一種充滿了傅柯(Michel Foucault, 1926-1984)所稱的，知

¹比如英國著名城市規劃史家 Anthony Sutcliffe 便認為，都市計畫指的是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



識與權力間交互建構的過程。因此，在分析架構上，本文試圖藉著將《首都計畫》視為一種「論述」(a discourse)——是發話者為了要支配聽話者依其意志行事，所進行的一種具有中心思想和前後內容統一的知識建構行動，²來探討在《首都計畫》中，到底塑造了哪些「規劃論述」？以及，透過它們又有哪些權力被佈設起來？

在寫作的安排上，本文除前言外，分為相關文獻討論、《首都計畫》制訂的歷史背景、《首都計畫》的論述分析、《首都計畫》的解體和結論等五部分，來回答這兩個問題。

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，這樣的都市計畫思維和技術，雖然十九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，並逐漸成為二十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.

²「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，傳遞給聽話者的各種過程。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。論述因此即是一種發話者，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), pp. 16-20.



二、相關文獻討論

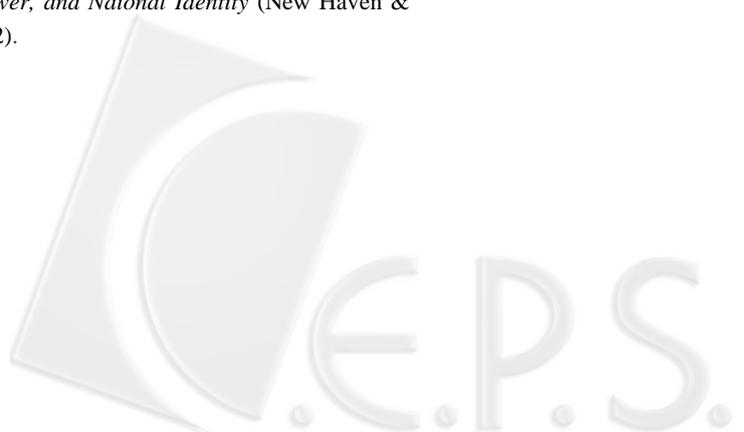
(一) 首都規劃與國家

近年來，在學者有關首都規劃的研究裡，其與國家(the state)之間的密切關係，經常成爲關注的焦點，拉普普(Amos Rapoport)的觀點似可爲其中之代表。拉普普指出，人類社會之所以會將首都分殊爲一種獨特的空間類型，並賦予它有別於「城市」的專屬稱謂，主要是因爲國家統治的出現。在國家統治實踐的過程中，除了需要佔有一個空間，作爲權力行使的中心外，也需要扶植首都成爲國家的具體象徵，建構出首都的領袖性格(charisma)，如此國家的統治才能有效進行。³因此首都其實就是國家的一部「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。

菲爾(Lawrence J. Vale, 1959-)的研究，則集中於探討近代首都與民族主義之間的關係。⁴他認爲，運用首都城市規劃來呈現國家權力，是近代民族國家建國重要的工具之一。首都的城市規劃，被用來協助建構民族，好強化國民對國家的認同因此經常成爲居上位者推動民族主義的媒介與體現。菲爾也指出，正因爲營建首都空間形式——尤其是核心區(the capitol)，可以表彰國家建立的合法性基礎，所以掌權者之

³Amos Rapoport, "On the Nature of Capitals and Their Physical Expressions," John Taylor, Jean G. Lengellé and Caroline Andrew eds., *Capital Cities: International Perspectives* (Ottawa: Carleton University Press, 1993), pp. 31-67.

⁴Lawrence J. Vale, *Architecture, Power, and National Identity* (New Haven & London: Yale University Press, 1992).



間，經常爲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的結果。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，有權者不斷進行詮釋的動態轉變過程。在這個意義上，菲爾認爲，民族國家首都更像是個爭論中心(the center of controversy)，而非凝聚全國共識的中心。

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，民族乃是一群主觀認同下加以人爲「建構」的結果，不完全是因爲具有相同的體質、語言、文化、宗教等客觀條件演化形成的。⁵而民族之所以產生，就如霍布斯邦(Eric Hobsbawn, 1917-)指出的，是民族主義者爲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，而非一般人所以爲，是先有民族後才據此創建了國家。⁶其次，在民族國家建構的過程中，民族主義者往往透過選擇，喚起某些難以追憶的「過去」，再加以重新詮釋等，來創造這一群人共同的「集體記憶」，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, 1936-)才會宣稱民族是「想像的」(imagined)。⁷霍布斯邦等人也說，

⁵王明珂，《華夏邊緣：歷史記憶與族群認同》(臺北：允晨文化實業股份有限公司，1997)，頁 23-40。

⁶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》(臺北：麥田出版社，1997)，頁 14。

⁷Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and*



傳統是被「發明出來的」(invented)。⁸

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(1950-)和朱滄源(1950-)等人的研究，便曾以近代中國民族主義的建構為對象，具體地分析其中包攝的權力關係。⁹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，經常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。¹⁰

Spread of Nationalism (London: Verso, 1991).

⁸ Eric Hobsbawm and Terence Ranger eds., *The Invention of Tradition* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997[1983]).

⁹ 詳見沈松僑，〈我以我血薦軒轅——黃帝神話與晚清的國族建構〉，《臺灣社會研究季刊》，28(1997)，頁 1-77；朱滄源，〈孫中山民族主義與二十一世紀華人〉，收錄在《第二屆孫中山與現代中國學術研討會論文集》(臺北：國父紀念館印行，1999)，頁 437-460。

¹⁰ Lawrence J. Vale, *Architecture, Power, and National Identity*, p. 44.

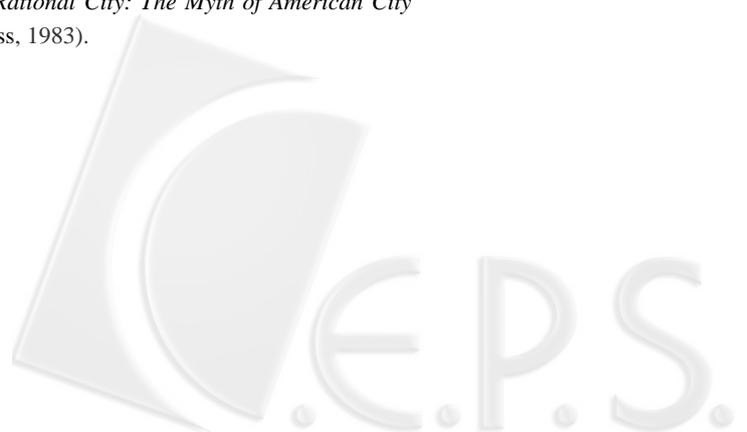


(二)都市計畫的制度化和國家

在都市計畫制度建構過程中，國家似乎也同樣扮演了相當重要的角色。波以爾(Christian M. Boyer)對美國「都市計畫」制度化過程的歷史研究，便指出了這一點。¹¹她認為，美國都市計畫制度在 1910 年代的建構，其實與十九世紀下半葉以來工業資本主義(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」，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、建築師和律師等從 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。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的制度建立，作為干預的手段和工具，促使資本主義得到進一步的擴張。同時，相關專業者冀求的都市計畫專業化也得到確立，並獲得之前所無的權力。因此所謂的「都市計畫」，其基本性質不外是一種傅柯所說的「論述」，藉由宣稱它具有「科學理性」的原理與方法，國家和專業的權力都得到了大幅伸張。

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

¹¹Christian M. Boyer, *Dreaming the Rational City: The Myth of American City Planning* (Cambridge: The MIT Press, 1983).



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。¹²宏恩對於英國殖民地十六世紀至二十世紀的城市規劃史研究，則更具體地以各種史實的鋪陳，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。¹³黃世孟(1949-)等人對日據時期臺灣都市計畫的研究也指出，臺灣都市計畫體制的建立基礎，為由臺灣總督所代表的國家絕對權力。為了完成對臺灣的經濟榨取和將培植臺灣作為其帝國主義擴展至東南亞的「南進基地」，殖民政府必須開發臺灣的經濟資源，並對臺灣人民進行社會控制和意識型態改造。而 1930 年之前在全臺推動的「市區改正」計畫和之後推動的「都市計畫」制度化，正是殖民國家建立和鞏固其統治體制，與遂行這些殖民目的時，主要使用的手段之一，如此都市計畫專業才在臺灣開始出現。¹⁴

(三)首都城市規劃與都市計畫專業論述的建構

就如拉森(Magali S. Larson)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。¹⁵她研究過建

¹² Anthony King, *Urbanism, Colonialism and the World-Economy* (London: Routledge, 1990).

¹³ Robert Home, *Of Planting and Planning: The Making of British Colonial Cities* (London: E & FN Spon, 1997).

¹⁴ 國立臺灣大學土木研究所都市計畫研究室，《日據時期臺灣都市計畫範型之研究》(臺北：國立臺灣大學土木研究所都市計畫研究室，1987)。

¹⁵ Magali S. Larson, *The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis*



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，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。這些案例通常是那些本身被社會普遍認為，具有文化上重要意義的建築，如政府建築和博物館等。而專業工作機構、團體、學校、媒體與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，從而使得這些案例的典範性格被鑄造出來；同時，特定專業論述也在此過程中浮現出來。¹⁶

其實，不只在建築領域，城市規劃專業的建構也是如此。而且從某些研究裡也可發現，首都的城市規劃，經常在城市規劃專業建構過程中，扮演的典範案例角色。比如，日本殖民政府在臺灣推動的「市區改正」，首先於 1896 年時在殖民地首都臺北推動，隨後才擴展到其它城市和鄉鎮；因此臺北的市區改正計畫，可說是近代臺灣城市規劃最早的「範型」，深刻地影響日據時期前三十年間規劃專業的發展。¹⁷

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，也在這些首都中紛紛進行的各種新型城市規劃的

(Berkeley: University of California Press, 1977).

¹⁶Magali S. Larson, *Behind the Postmodern Façade: Architectural Change in Late Twentieth-Century America* (Berkeley: University of California Press, 1993), pp. 3-20.

¹⁷國立臺灣大學土木研究所都市計畫研究室，《日據時期臺灣都市計畫範型之研究》。



實驗，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、甚至包括土地分區使用制度的建立等，被成功推行之後，才促成了「都市計畫」理論與方法在二十世紀初成熟。¹⁸

綜合上述，本文試著整理出關於首都城市規劃的三點假設性看法，以便作為接下來討論南京《首都計畫》時的基礎：

1. 首都的重要性，乃在於它作為國家的具現符號之一。不僅首都本身的出現即反映了國家統治的實存，同時統治者也會主動透過首都空間形式的營造，來向屬民表述其為全國的中樞。而首都的城市規劃，既為統治者控制首都空間形式生產的主要手段之一，必然也呈現了規劃時國家權力的行使方式。比如維繫近代國家統治賴以存在的合法性說詞，如民族論述，常會具現在首都的城市規劃之中。
2. 由於在國家統治權力的佈設過程中，可以發揮重要作用，首都城市規劃常會成為掌權者之間，不斷進行的領導地位爭奪的一部份。首都城市規劃的過程，因此也常反映了上位者間的權力競逐，尤其集中反映在核心區該如何規劃的爭論之上。
3. 由於都市計畫的專業化，原就需要國家之助才能完成，同時，統治者所欲進行首都城市規劃，也必須藉由規劃專家的服務才能完成。因此首都城市規劃經常扮演了一種特殊的場域，讓國家悟識到規劃專業可以在建國過程發揮的積極角色，從而願意建制規劃專業為國家體制的一部份。同時，掌握都市計畫論述的專業者，也因此獲得了權威和相關的經濟社會利益。此外，首都本身的重要性，也經常使得首都城市規劃，成為規劃專業論述建構時的典範案例，從而形塑了專業論述的部分內容。

¹⁸Thomas Hall, *Planning Europe's Capital Cities: Aspects of Nineteenth Century Urban Development* (London: E & FN Spon, 1997).



三、《首都計畫》制訂的歷史背景

(一)「首都建設」的提倡

制訂《首都計畫》的主體機關，為國民政府 1928 年 12 月 1 日設置的「國都設計技術專員辦事處」(以下簡稱「國都處」)。到 1929 年底被令裁撤為止，「國都處」共存在一年又一個月的時間；《首都計畫》也在該處結束時完成。「國都處」之組織包括簡任處長一人，下設「總務」、「測繪」二科。測繪科即基層規劃單位，科長為薦任技正，下轄技士、科員八至九人。¹⁹至於實際進行規劃的主要人員，包括當時出任鐵道部長等要職的孫科為最高領導人，其下屬為任國都處長的林逸民(1896-?)和擔任顧問的美籍建築師墨菲(Henry K. Murphy, 1877-1954)與工程師古力治(Ernest P. Goodrich, 1874-?)。²⁰至於「國都處」設置的緣由，似乎可從兩方面來分析：一方面，與北伐後國民政府高層提倡「首都建設」有關；另一方面，也與孫科個人意志有關。

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建設的主因。此時國民政府名義上雖為中央，但實際上直接能掌控的地區，只有江蘇等五省和山東一部，大部分其餘地區還在地方實力軍人如閻錫山(1883-1960)等的控制之

¹⁹〈呈送擬定國都設計技術專員辦事處組織規程〉(1929 年 2 月 14 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 1-7。

²⁰Minch'ien Tuk Zung Tyau, "Planning the New Chinese National Capital," *The Chinese Social and Political Science Review* XIV (July, 1930), pp. 372-388. 同時該篇文章亦指出，實際規劃工作主要由墨菲和古力治二人主導，《首都計畫》最早也由英文寫作而成後，再翻譯成中文。



下，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。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。²¹同時，國民政府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(1883-1944)，即未加入新重組的國民政府。(圖 1)



圖 1 《首都計畫》時的南京，可見城廂地區人口集中在城南，其餘區域人口稀少。地圖中西北斜直轉南、經舊市區轉東出東邊中山門之道路，為 1929 年中興建完成的中山路，城東房舍稀少處為明故宮區。資料來源：丁文江、翁文灝、曾世英編，《中國新地圖》（上海：申報館，1934）。

²¹ 安嘉芳，〈政治都市的發展——抗戰前南京，1927-1937〉（臺北：中國文化大學博士論文，1988），頁 118-119。

在此內憂外患形勢中，國民政府亟欲藉由首都的大規模建設計畫，來鞏固其作為國家中心的領導地位，似乎不難以理解。何況十五年前孫中山(1866-1925)即在南京就職民國首任總統，國民政府此時推動南京首都計畫，似乎更可以凸顯其為中國革命正統。其最高領導人蔣介石(1887-1975)，在北伐完成後不到一個月，首次赴西山碧雲寺孫中山靈柩前致祭時所說的一番話，即將此意圖表達地非常清楚；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。²²

蔣介石透過這番言詞提倡的「首都建設」，似乎頗能得到當時國民政府內部的普遍支持。因為從當年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1)

表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	國民政府建設委員會(主席為張靜江)	胡漢民、戴季陶	張靜江、蔡元培

²² 〈蔣中正祭孫總理文〉，原載於天津《大公報》，1928年7月7日2版。本文引自安嘉芳，〈政治都市的發展——抗戰前南京，1927-1937〉，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。參見安嘉芳，〈政治都市的發展——抗戰前南京，1927-1937〉，頁105-106。

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	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：1.〈政治都市的發展——抗戰前的南京，1927-1937〉，頁 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）》，頁 243-244、246-247。

然而，其中似乎也隱藏了某些微妙的權力佈屬策略。最早提議設置首都規劃機構者為南京市政府。1928年7月當時市長何民魂，曾提議設置「規劃首都圖案委員會」，由市政府來負責首都城市規劃事宜。²³而根據國民政府1927年6月6日公布的《南京特別市暫行條例》，市政府確實應對南京市「土地分配及使用之取締事項」等城市規劃相關事宜負責。²⁴然而，隨著何民魂在不久後去職，由蔣介石系人馬劉紀文(1890-1957)，在7月中旬出任南京市長之後，此計畫即不再推動。²⁵

²³安嘉芳，〈政治都市的發展——抗戰前南京，1927-1937〉，頁 122。

²⁴該暫行條例第七條規定。暫行條例全文詳見秦孝儀主編，《抗戰前國家建設史料——首都建設（一）》（臺北：中國國民黨黨史委員會，1982），頁 196-204。

²⁵劉紀文為廣東東莞人，曾擔任孫中山陣營中總務和財務管理工作；孫科第一次出任廣州市長時，劉紀文任審計處長。1923-1926年間被派往歐洲考察，曾於倫敦經濟學院與劍橋大學研究並考察市政。回國後在北伐時，出任蔣介石之總司令部軍需處長，隨後國民政府在南京成立時，劉紀文出任南京第一任市長。據說當時劉紀文之任命雖有蔣介石力保，但仍遭時任國



同時，國民政府直屬的建設委員會，亦在 8 月中旬呈文國民政府備案，說明已在其下組織一名為「建設首都委員會」的機構，來專責「關於首都之建設事宜」，而其依據不過是建設委員會組織法第七條規定，該會「得設附屬機關」而已。²⁶國民政府 9 月 1 日暫准「建設首都委員會」設置後，²⁷南京的城市規劃權，即轉由中央政府所掌控。而根據建設委員會提出的「建設首都委員會」人事安排來看，蔣介石即為南京首都規劃的最高決策者。²⁸

國民政府主席胡漢民的反對而幾乎流產，後經粵籍大老古應芬協調，才得以順利出任。蔣介石 1927 年 8 月下野赴日時，劉紀文亦離開南京市長職務隨行。北伐完成後，透過蔣介石的積極安排，劉紀文於 1928 年 7 月重任南京市長，直到 1930 年 4 月去職時，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。有關劉紀文生平，參閱〈民國人物小傳〉，《傳記文學》，43:5(臺北，1983)，頁 136-137。蔣介石安排劉紀文重任南京市長經過之公文，詳見《抗戰前國家建設史料——首都建設(一)》，頁 190-192。

²⁶〈依照該會組織法設立建設首都委員會檢呈組織大綱〉(1928 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 1-3。

²⁷〈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請轉陳鑒核〉(1928 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。至於為何是「暫准備案」，則與法制局意見有關。法制局雖大體同意，但認為建設首都委員會最好只扮演首都規劃和執行時監督之角色，因為該會委員及常委「多係兼職人員且不盡皆常川駐京之人」，因此建議另立機關負責執行。證諸日後該會成立後從未召開會議的情形，法制局的意見其實已經一語道破建設首都委員會之徒有機關，但一事無成的結果。當時國民政府主席尚為譚延闓，法制局長為王正廷。

²⁸根據該會組織大綱，委員包括國民黨中常委、國民政府常委、建設委員會常委、各院部會主管、各省主席、各特別市長等，幾乎包括了國民政府的所有統治菁英，可謂組織浩大，但當時國民政府主席譚延闓並不在常務委



(二)孫科與「國都設計技術專員辦事處」的成立

孫科在 1928 年 9 月的重返國民政府成爲高層要員之一，並運作想要主導南京城市規劃，使得蔣介石想要透過「建設首都委員會」的設置，來掌控首都規劃的計畫發生變化。該年 11 月 14 日胡漢民(1879-1936)與戴季陶(1891-1949)聯名，在第一六三次中央政治會議中提議，設置一名爲「國都設計技術委員會」的機構，直屬於國民政府，來專門從事首都「詳備精密之設計」，並具體建議由孫科以國府委員名義出任該會主席。理由是他「對於都市建設素具專長前辦廣州市政成績卓著爲中外所共許」。²⁹不過戴胡二人之提案，在該次會中遭到陳果夫(1892-1951)等人士的群起反對；因爲他們認爲，此舉將與之前已成立的「建設首都委員會」功能重疊。而從孫科在該次會議中，幾次獨排眾議地發言支持來看，似乎顯示他正是此提案背後的真正推手。³⁰

員名單中。委員名單詳見〈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請轉陳鑒核〉(1928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。

²⁹ 〈戴傳賢等提議設立國都設計技術委員會〉(1928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。提案中建議的委員名單除主席孫科外，還包括南京市長、工務局長、和鄧召蔭、吳尚鷹、林逸民、范文照等六人，比起建設首都委員會的組織浩大精簡許多。然而委員中以孫系人馬居多數，因爲鄧、吳、林等人都是孫科廣州市長任內舊識，其中吳尚鷹更是當時眾所皆知的孫系人士。建築師范文照當時正接受孫科委託設計鐵道部新廈。

³⁰ 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」。在眾人一片反對聲中下，孫科



隨後國民政府在第七次國務會議中決定，該委員會改以「設置事務所由孫委員科督同組織」方式設立。³¹該「事務所」因此在 12 月 1 日成立，隨後孫科呈文國民政府將該事務所更名為「國都處」。³²之前與他素有淵源的林逸民、墨菲與古力治等人，才得以順利出任「國都處」要職。

回顧孫科之前的經歷和當時身處的政治處境，可以發現似乎有某些因素，支持了他想要從蔣介石手中搶奪首都規劃權。首先，孫科似乎是國民政府高層中，少數瞭解都市計畫與具有城市規劃經驗的人士。早在 1919 年時，孫科便曾發表過一篇名為〈都市規劃論〉之文章。文章中孫科認為，「都市規劃」(city planning)為當時最新進之「都市改良」之術語，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。³³他最推崇十九世紀好斯門(Baron Haussmann)之巴黎改造與維也納之「環街」(Ringstrasse)計畫，認為巴黎計畫「偉大與透徹」，「城之大部，當毀則毀之，昔

甚至說出，「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。以上參見〈戴傳賢等提議設立國都設計技術委員會〉，頁 8-9。

³¹ 〈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〉(1928 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。

³² 〈孫科提議設置國都設計技術專員辦事處請林逸民為處長〉(1928 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〉(1928 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。

³³ 秦孝儀主編，《孫科文集》(臺北：中國國民黨黨史委員會，1990)，頁 218-230。



日之小街陋巷，乃一變而為康莊大道」。而維也納之環街，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，「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」。³⁴

至於現代都市規劃，孫科認為德國是最早也是最進步者。他說，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，據以配置街道等公共設施。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」。³⁵對於都市規劃進行的程序，孫科認為可分為兩個階段：先是以所謂「科學」方式著手各種周密的調查與測量；隨後根據調查結果，對都市未來發展方向進行預測，擬定各種實施內容與問題解決之先後順序，規劃內容中尤以交通、衛生、娛樂三項為最重要。

孫科寫作此文，除了與他個人的留美背景有關外，也有配合當時孫中山發出的「建設」論述之意。³⁶此外，這篇文章似乎對於孫科仕途發展也甚有幫助，比如賴澤涵(1939-)便認為，此文為孫科得以順利出任廣州市長原因之一。³⁷在擔任市長後，除了續行之前「拆城築路」為主的市政建設外，可能為了進一步推進他腦中將廣州改造成有如巴

³⁴ 秦孝儀主編，《孫科文集》，頁 223。

³⁵ 秦孝儀主編，《孫科文集》，頁 224。

³⁶ 孫科曾說他在美國就學時，即對歐美都市計畫產生興趣，並加以研究；參見〈廣州市政憶述〉，頁 49。而其〈都市規劃論〉發表於《建設雜誌》第 1 卷 5 號。該雜誌即是孫中山為了推行其建設理念，而命朱執信和戴季陶在上海創辦的。

³⁷ 賴澤涵，《孫科與廣州市的近代化(1921-1927)》(臺北：史料研究中心，1978)，頁 255。



黎、維也納等便利且壯麗的現代城市，孫科在 1922 年時開始籌畫廣州的城市規劃，這也是國民政府首次進行的全面性城市規劃。孫科在 1922 年春天與美籍建築師墨菲接觸，³⁸想要請他負責廣州的都市規劃。³⁹但就在此時，陳炯明(1878-1933)叛變使得孫科去職，廣州的都市計劃制訂工作暫時停下。然而，墨菲與孫科當時一意崇尚西方城市路線略有不同。墨菲對中國古代建築頗有好感，曾推崇北京紫禁城為「世界最良美之建築群」，⁴⁰甚至認為其成就超過被西方建築史家譽為經

³⁸墨菲出生於康乃迪克州，為馬車製造商之子，1899 年畢業於耶魯大學主修藝術。1899-1900 年間進入法籍建築師 Emmanuel L. Masqueray 在紐約開設之著名布雜(Beaux-Arts)建築工作室(atelier)中學習建築。1906 年在紐約開業，1913 年因接受中國雅禮教會(Yale-in-China)之邀，規劃設計長沙雅禮大學而開始進入中國工作。他在中國共規劃設計過超過 35 個案例，其中尤因在某些教會大學中採用中國風格而著名，比如南京金陵女大和北京燕京大學。除了親身實踐外，墨菲當時亦以建構和宣傳「中國建築文藝復興」著稱。他主張中國建築的現代化，必須以鋼筋混凝土等現代建築技術、布雜建築手法加上外觀上的中國風格來完成。其對國民政府官方建築意識型態的影響，主要是透過孫科來完成。除了擔任國都處顧問外，1929-1932 年間他也在蔣介石的委託下，完成南京紫金山麓上之國民革命軍陣亡將士公墓。墨菲的影響力還波及中國第一代建築師，呂彥直、李錦沛、莊俊等曾在其事務所中工作，范文照、趙深、董大酉等與之相當熟識，可能還受過他在中國風格設計上之指導。日後中國建築師學會之主張以中國風格，來表現救國強國之民族情緒，墨菲之啟發亦是原因之一。關於墨菲在中國經過與影響，參見 Jeffrey W. Cody, "Henry K. Murphy, an American Architect in China, 1914-1935," Ph.D. dissertation, Cornell University (1989).

³⁹孫科此議曾遭當時工務局長程天固反對。程天固除了認為墨菲(書中為糜菲)要求規劃費用過高達十萬美金外，也不贊同墨菲的規劃構想，認為其過於激進。參見程天固，《程天固回憶錄》(臺北：龍文出版社，1993)，頁 116。

⁴⁰Henry K. Murphy, "An Architectural Renaissance in China: The Utilization in Modern Public Buildings of the Great Styles of the Past," *Asia*, 28 (1928), pp. 468- 474, 507-509.



典的羅馬聖彼得教堂和哥德大教堂。而墨菲當日也正以在教會大學校舍上，以鋼筋混凝土構造來再現中國宮殿建築風格著稱，此種作法他隨後將之稱為「中國建築文藝復興」，⁴¹並自豪因此曾獲得「中國建築文藝復興之父」美譽。⁴²孫科 1925 年在主持中山陵興建時，曾規定競圖者「採用中國古式」建築風格，可能亦是 1922 年孫墨接觸之結果之一。⁴³

根據 1927 年 3 月紐約時報的報導，墨菲制訂的廣州計畫，最終於孫科第三次出任廣州市長時通過。⁴⁴該報記者認為，廣州計畫最主要的特色，在於既能體現當時國民政府的推動國家現代化路線，同時又能保存固有的中國城市風格。計畫中墨菲提出在市中心，興建一座具有中國傳統建築風格的市政中心，其位置在觀音山腳下、由舊官衙改建的中央公園之中。報導中如此描述墨菲規劃的市政中心：

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

⁴¹Henry K. Murphy, "An Architectural Renaissance in China: The Utilization in Modern Public Buildings of the Great Styles of the Past," pp. 468-474, 507-509.

⁴²Henry K. Murphy, "Architecture," in H. F. MacNair ed., *China* (Berkeley: University of California Press, 1946), pp. 363-371.

⁴³由孫科親自擬訂「陵墓建築懸獎徵求圖案條例」第 2 條規定，「祭堂圖案須採用中國古式」，「或根據中國建築精神特創新格亦可」。第 5 條規定，「祭堂雖採中國式，惟為永久計，一切建築均用堅固石材與鐵筋三合土，不可用磚木之類」。最後選出呂彥直案為首獎，興建了中山陵。以上參見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），頁 87-122。

⁴⁴該篇報導名為"Canton adopts new 'city plan'," *New York Times* (March 13, 1927), xx, 13. 由於相關資料的散失，該篇報導是目前僅能找到的較完整當日文獻，而此城市規劃最後是否正式公布也還有疑問。



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。⁴⁵

根據以上的說法，墨菲顯然是以北京的紫禁城比附廣州計畫中的市政中心。但如何造成市政中心在廣州城市結構中的中心地位，墨菲提出的方式卻與北京的城市結構方式大異其趣。他計畫以新築的市政中心為輻射中心，分朝東北、西北、南、西南四個方向，開闢四條林蔭大道深入市郊區域，以便將市中心與市郊聯繫起來。其中南向的林蔭大道為全市最重要的大道，被比附為北京的中軸線，除了必須在路寬上最大、並在路上連續佈署數個拱門外，還要沿著此中軸興建一

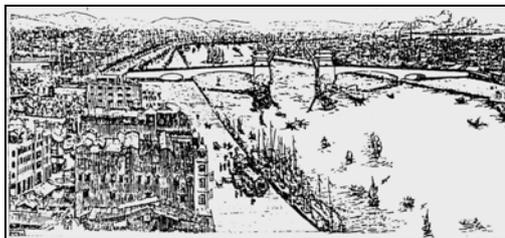


圖 2 孫科廣州都市計畫中提議興建的珠江橋，其橋塔帶有中國式屋頂。

資料來源：Jeffrey Cody, "American planning in Republican China," *Planning Perspective* 11 (1996), p. 345.

座橋樑，以便跨越珠江將珠江南岸的河南與市中心連上。(圖 2)同時為了珠江的整治和黃埔深水港的開闢計畫，墨菲請美籍工程師古力治協助，⁴⁶而當時擔任廣州工務局長的林逸民亦是廣州計畫要角之一。⁴⁷

⁴⁵"Canton adopts new 'city plan'", xx, 13.

⁴⁶古力治 1898 年畢業於密西根大學獲土木工程學士。他除了以設計港口著稱外，也是美國 1910 年前後都市計畫運動的先驅者之一。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 合作以「科學」、「功能」的都市計畫方法，來規劃紐海文(New Haven)、紐沃克(Newark)、澤西市(Jersey City)等，並發展出一套美國都市計畫史上最早之一的城市調查步驟，主要內容為如何以統計資料為基礎，用「數字」進行都市計畫和管理。他也是 1917 年成立的美國都市計畫協會的創始會員之一，並曾為紐約區域計畫顧問和辛辛那提(Cincinnati)等市的規劃顧

以上的背景分析說明，在首都計畫之前，孫科與墨菲、古力治、林逸民等早因「廣州計畫」之故而有淵源，「國都處」高層人員之組成，不啻是之前廣州計畫的翻版。同時，孫科也是國民政府要員中，最早提倡引進歐美都市計畫者之一。他除了將都市計畫當成「科學」、「先進」知識的認知外，也已具體嘗試過引進美國規劃師，在廣州試行歐美城市規劃的經驗。而在欣羨西方以「宏偉」、「壯麗」之巴洛克式都市景觀，翻新舊有都市的心態引導下，對於中國城市，他傾向以激進的大規模建設來加以改造。墨菲對於孫科這些傾向似乎也能理解認同，並加以美國城市美化運動下之城市規劃手法，和紫禁城之宮殿建築風格，兩者混和來添附詮釋所謂的中國城市風格。當 1928 年 9 月重返國民政府後，孫科思欲以都市計畫的引進，來推動首都南京城市空間的改造，從之前這些經歷來看似乎不難理解。

其次，孫科之意在透過「國都處」的設置來掌控首都規劃權，似

問。有關古力治生平，可參見 Albert N. Marquis, *Who's who in America* (Chicago: The A. N. Marquis Company, 1940), p. 1064. 古力治在美國都市計畫史上的先鋒角色，參見 Mel Scott, *American City Planning Since 1890* (Berkeley: University of California Press, 1969), pp. 122-123, 164.

⁴⁷林逸民為廣東人，早年畢業於廣東嶺南大學與唐山工學院，1921 年獲美國普渡大學工程學士後，1923 年 3 月孫科第二任廣州市長時出任其工務局長。1924 年 9 月隨孫科離職後，1925 年 7 月又被當時廣州市長伍朝樞聘為工務局長。孫科第三任市長期間也由林逸民續任，至 1927 年 3 月再次離職，隨即進入哈佛大學修習都市計畫，至 1928 年才回國出任國都處處長。哈佛大學的都市計畫課程，於 1909 年由 James Sturgis Pray 所創設，它不但是美國最早成立的都市計畫教育機構，也是美國都市計畫運動的重要支柱之一。關於林逸民生平可參見 *Who's who in China-Biography of Chinese Leaders* (Shanghai: The China Weekly Review). 中譯本：《中國名人錄》(上海：密勒氏評論報，1936)，頁 157。其在廣州市政府職務變遷，可參見廣州年鑑編纂委員會編，《廣州年鑑》(臺北：天一出版社影印 1935 年版，出版年不詳)，卷 6，政府 8-9。



乎也與他當時的政治處境有關。學者曾分析，國民政府北伐完成後，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、孫科等粵籍要員的重返國民政府，代表了蔣介石與他們之間的再次合作，但因個人恩怨、意識型態差異和政治利益競爭，使得兩者之間合作關係並不穩定。⁴⁸其中孫科的反蔣立場尤為最鮮明者。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。⁴⁹北伐完成後，孫科雖與蔣介石合作，但雙方關係仍時而緊張，而關係緊張的緣由之一，似乎為孫科的建設主張，無法得到蔣介石方面的支持。

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，⁵⁰也曾多次申述建設的重要性。⁵¹1929 年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』」。 ⁵²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的四分之一，全歸於他所主持之鐵道建設之用。⁵³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

⁴⁸吳振漢，《國民政府時期的地方派系意識》（臺北：文史哲出版社，1992）。尤其第二章。

⁴⁹吳振漢，《國民政府時期的地方派系意識》，頁 82。

⁵⁰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），頁 75-98。

⁵¹參見《孫科文集》，第 3 冊「革命中的建設問題」中所收錄的多篇文章。

⁵²孫科，〈三民主義的建設——為總理逝世四周年紀念作〉，收入《孫科文集》，頁 23-27。

⁵³孫科，〈三民主義的建設——為總理逝世四周年紀念作〉，頁 24-25。



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，⁵⁴真正能分配給鐵路建設的部分並不多。賴澤涵便指出，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。⁵⁵

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。⁵⁶然北伐完成後，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，等於全歸蔣介石所掌控。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」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，另一方面並可藉此抗衡蔣介石日益膨脹的權力。

四、《首都計畫》的論述分析

(一)「科學理性」的規劃論述

國都處長林逸民曾說明，「國都處」設置的目的，即在於「如何根據都市計畫之原理、如何利用京內之土地」，⁵⁷使南京「不獨成爲

⁵⁴1928-1929 年間國民政府財政支出中，軍隊佔 48.4%，政府部門只有 6.4%。1929-1930 年政府部門雖已提高到 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》(臺北：南天書局，1999)，第 12 冊民國篇(上)，頁 132-133。

⁵⁵賴澤涵，〈北伐前後的孫科(民國十三年—民國十九年)〉，頁 75-98。

⁵⁶孫科，〈建設大綱草案〉，《孫科文集》，頁 606-620。

⁵⁷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)，



全國城市之模範并足比倫歐美名城」。⁵⁸《首都計畫》制訂期間，他也曾為文具體說明「國都處」之所以引進都市計畫的原因：

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。⁵⁹

透過這些文字，林逸民具體論述，缺乏都市計畫正是中國之所以落後西方的原因之一，引進都市計畫，正是促成中國「進步」應採用的手段。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》的規劃過程，則可以讓我們更深入瞭解此一「科學理性」的規劃論述之內部構造。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前後兩個步驟：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

論著 3-20。該段文字引自頁 20。

⁵⁸林逸民，〈呈 首都建設委員會文〉，《首都計畫》，頁 1。

⁵⁹林逸民，〈都市計畫與南京〉，論著 3。



便作為隨後實質規劃時之基礎。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。在上述的調查內容與規劃項目之間和各項規劃項目之間，雖都存在著一種連續整合的邏輯關係，但其理性真正所及的範圍，不過僅限於方法工具層面。比如她便指出，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，是為了完成這些目的，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。⁶⁰

由於規劃方法、程序和內容策定都模仿西方都市計畫，《首都計畫》中也充滿上述的工具理性色彩。首先，就計畫方法來說，林逸民列舉南京必須進行的都市計畫項目，其中包括計畫範圍、使用分區、道路系統、公園系統、對外之水陸空交通規劃等。⁶¹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」，對此該處「在成立之初，即已竭力進行，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」，⁶²顯然是將《首都計畫》程序分為調查、規劃前後兩步驟進行。在調查完成後，孫科也補充說，隨後進行的規

⁶⁰Christine M. Boyer, *Dreaming the Rational City*, pp. 70-82.

⁶¹林逸民，〈都市計畫與南京〉，論著 6-20。

⁶²林逸民，〈呈 首都建設委員會文〉，頁 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。



劃工作，首先為「國都界線」的擬定，亦即計畫範圍的規劃。(圖3)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」。⁶³

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》內容共分二十八章、厚一百八十多頁、附圖五十九幅；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，可分為城市調查和實質計畫擬訂等二大部分：

1. 城市調查方面：除以專闢第一章「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，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。

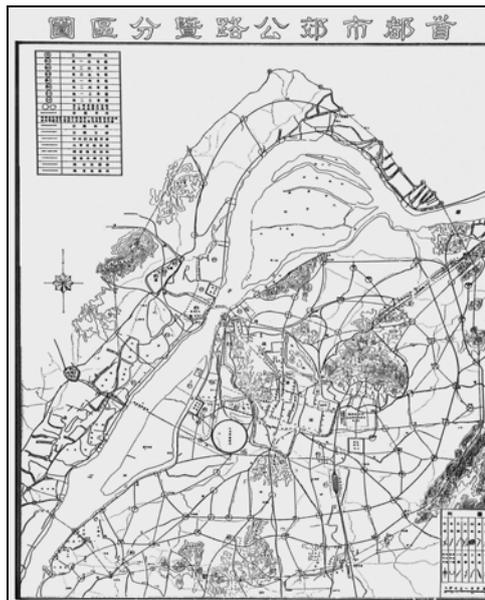


圖3 《首都計畫》規劃之南京市範圍和城廂外分區與道路系統圖

*本圖及以下未註明來源者皆引自《首都計畫》。

⁶³ 〈選擇紫金山南麓為中央政治區域〉(1929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。

2. 實質規劃方面：為《首都計畫》之內容主體，不但佔據最多篇幅，並且共分為多達二十七個部分，分述在第二至二十八章之中。而其內容又可分為「土地分區使用計畫」、「交通計畫」、和「其它基礎設施和相關事業計畫」、和「執行計畫」等四方面：
- (1) 與「土地分區使用計畫」方面有關的內容分為四部分：首先為第二章「南京今後百年人口之推測」和第三章「首都界線」共組之「計畫範圍規劃」；其次，為第二十六章「首都分區條例草案」中擬訂之「分區計畫」與「使用限制」；再者，為有關行政區之區位選擇和細部計畫，分述在第四章「中央政治區地點」和第五章「市行政區地點」之中，最後，第六章「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。
 - (2) 與水路空運輸有關之「交通計畫」部分，分佈在第七至十五章；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，分述在第七章「道路系統之規劃」、第八章「市郊公路計劃」和第十一章「公園與林蔭大道」之中，並專闢第八章「路面」說明道路工程之標準，和第十二章「交道之管理」說明交通法規、號誌與交通警察之設置要點。鐵路計畫則列於第十三章「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，分述於第十章「水道之改良」和第十四章「港口計劃」。剛時興的航空運輸方面，則列於第十五章「飛機場站之位置」之中。
 - (3) 其它基礎設施計畫方面，有第十六章之「自來水計劃」、第十七章「電力廠之地址」與第二十章「電線及路燈之規劃」共組之電力建設計畫、第十八章之「渠道計劃」和第十九章



之「市內交通之設備」等。相關事業計畫方面，則有第二十一章之「公營住宅之研究」、第二十二章之「關於學校之計畫」、第二十三章之「工業」和第二十四章之「浦口計畫」等。

- (4) 執行計畫方面：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方面，分述於第二十五章「城市設計及分區授權法草案」與第二十六章「首都分區條例草案」之中。第二十七章「實施之程序」與第二十八章「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呈現的論述構造，如「土地分區使用計畫」和「交通計畫」等，則可更進一步瞭解《首都計畫》隱含的「科學理性」價值觀和對於歐美都市計畫接受的深度。

分區計畫

「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。⁶⁴因此《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

⁶⁴Christine M. Boyer, *Dreaming the Rational City*, pp. 90-170.



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。⁶⁵

報告書中因此仿照歐美分區方法，將全市土地分派為行政區、公園、住宅、商業、工業等幾種。除了行政區外，對於其它分區均個別制訂了業種類別和建築高度、建蔽率等使用限制(表2)。

表2 《首都計畫》與《首部分區規則》分區主要規定比較

分區項目	《首都計畫》			《首部分區規則》		
	主要使用類別	高度限制	建蔽率	主要使用類別	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 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	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 有美術性質之獨棟住宅 遊憩有關商店與特許之公墓	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%	公園區之類別(商店公墓外) 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	4層或14公尺、但面臨街	55%	第一住宅區之類別	4層或20公尺、但面臨街	60%

⁶⁵ 《首都計畫》，頁153。



	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	道寬度不足 14 公尺時以該街寬度為準		並排或相連房屋 公寓 俱樂部慈善機關 醫院療養院	道寬度不足 20 公尺時以該街寬度為準	
第三住宅區	第一第二住宅區之類別 慈善機關醫院療養院	同第二住宅區	60%	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	同第二住宅區	55%	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	第一商業區之類別 戲園影戲院公眾會堂 公共車房修理車房馬房等 批發商店及其貨倉 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%	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	同第二商業區	70%



第二工業區	第一工業區之類別 皂胰製紙蒸釀酒 廠雞鴨及牲口屠 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（須特准）	同第二商業區	70%
行政區	無		中央或黨政機關 建築 圖書館博物院等 公共建築 公園及遊憩場及 各項紀念建築	無	無
軍用區			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			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；《首部分區規則》（1933 年 1 月 24 日國民政府公布），《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 49-82。

在區位選擇方面，中央政治區最優先被考量，最後地點決定在城廂東緣外之紫金山南麓。⁶⁶至於市行政區規劃於城內大鐘亭和五台山。而作為市中心區的城廂地區，被分派之計畫人口為 724,000 人，其分區，除了配合火車客運總站，在東北有少數工業用地外，其餘主要規劃為商業、住宅、公園等用地。（圖 4）

⁶⁶中央政治區之最優先考量和決定在紫金山南麓，與《首都計畫》中的「民族論述」有關，將在稍後討論。



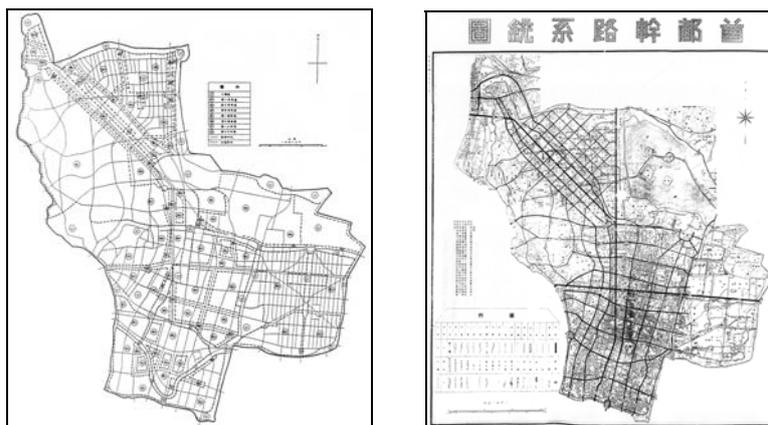


圖4 《首都計畫》擬議之城廂區域分區與道路系統圖(左)和國民政府公布、由首建會制訂之首都幹路系統圖(右)。

資料來源：《抗戰前國建設史料——首都建設(一)》

對於商業區之規劃想像，林逸民曾說明為「一市最衝繁之地、故比較他區、地點應較適中、街道應較寬闊、樓宇應較壯麗」。規劃原則為依「零售」、「批發」兩類實施使用分區管理。零售用地(商一)應鄰近或雜入住宅區，批發(商二)宜鄰工業區以便運輸，商業辦公處所則宜位於兩者之間。⁶⁷但在實際規劃時，商一面積極少，又將事關最大經濟利益分配之主要商業區，計畫在人口不多、仍屬鄉野地景、位置又偏東的明故宮。理由除了明故宮面積廣大外，也因其「現價甚低，大半又屬官有，一為商業區域，地價必蕪增，政府收入，因亦大進」。⁶⁸其它較小型商業區和路線商業區，則主要配置於新開闢之中山路附

⁶⁷ 林逸民，〈都市計畫與南京〉，論著 9。「商一」(第一種商業區)或「商二」(第二種商業區)等，為都市計畫上用於區分不同商業區土地使用的專有名詞。

⁶⁸ 《首都計畫》，頁 27。值得注意的是，這是安排在第四章「中央政治區地點」中說明的，其所透露之意義將在稍後討論。



近，⁶⁹以利管理並藉此呈現建國新意象。(圖 5)

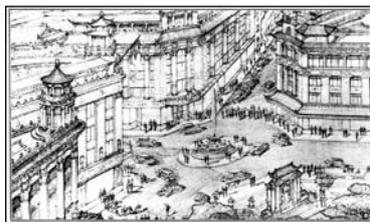


圖 5 新街口商業區鳥瞰圖

住宅區方面，按照林逸民說明，依高等住宅區、中等住宅區、工人住宅區、機關職員住宅等幾種分區管理。⁷⁰《首都計畫》將高等住宅區(住一)分派在城廂區域之

西北山坡地和城外玄武湖東北及湯山等風景優美地帶。中等住宅區又分為住二與住三兩種：「住二」分派於城南以北之新計畫市區，密度更高之「住三」則派於原人口密集的城南區。政府職工住宅則計畫於中央政治區東西兩側。工人住宅宜鄰近西部城外之工業區，甚至可興建在工業區內，並特加說明分區條例中，可容許其「以泥土或茅草」興建。⁷¹至於工業區則集中於長江沿岸之下關和浦口。(圖 6)尤其離中

⁶⁹中山路不但為國民政府時期南京現代化之象徵，至今仍為南京主要通衢。該路源起於北伐完成後，國民政府為將孫中山靈柩由北京南移，而下令修築的「迎柩道路」，計畫為長 12 公里、寬 40 公尺之林蔭大道。不過至 1929 年 6 月奉安大典舉行時，僅先完成了中心之 20 公尺路幅，其餘稍後才陸續完成。參見《建設首都道路工程處業務報告》(南京：建設首都道路工程處編與印行，1929)。雖然從國民政府角度來看，中山路興築有此正當目的，但因收地拆屋等事，曾引來南京市民經年的激烈抗議與批評。

⁷⁰林逸民，〈都市計畫與南京〉，論著 10。

⁷¹上文放在《首都計畫》第二十三章「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。



央政治區最遠之浦口，被分派為「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……以輔助南京之發展」。⁷²

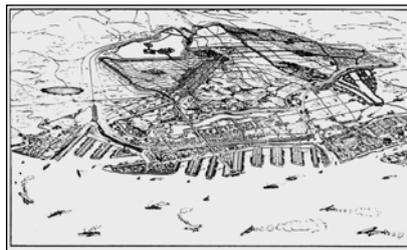


圖 6 下關港口及工業區鳥瞰圖

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。第一、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、長江沿岸為工業區三種計畫為主，其餘地區則較為放任，主要扮演疏散居住密度和農產品供應的角色。如此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。第二、市中心區的發展計畫，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。如此南京城市發展將轉向東部，因而當時遭致忽略城南歷史地位之批評。⁷³第三，由於部分內容又反映出以國家為中心主體的思考，而與功能主

⁷² 《首都計畫》，頁 138-141。

⁷³ 這是南京市工務局長陳和甫等人的批評。他們也認為，以南京當時交通條件，將中央政治區和主要商業區設於明故宮，也將讓城北城西永難發展；而此後發生的城市空間變遷，也將無法如計畫所預期的。而首建會德籍顧問舒巴德則認為，南京將來商業將沿長江方向北移，城東關為商業區甚為不利；且以明故宮之歷史價值，「當視之如國寶而保存也」。以上詳見〈審查首都道路系統計劃之意見書〉，《首都建設(會刊)》，2(1929)，計劃 26-30。



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，而將明故宮計畫為主要商業區，並認為因此可大增國家財政收入。又比如也建議在新設道路兩側若干範圍內，以國家介入方式，實施「市區重劃」，但其目的並非預防財富因此分配不均，而是為了讓都市景觀整齊，並使國家財政獲利。⁷⁴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。

交通計畫

《首都計畫》中交通計畫項目雖繁多，但主要目的為配合上述的分區計畫及其理想，茲可分為市內與對外兩部分說明。市內方面以城廂區域的道路計畫為骨幹，不但道路層級和系統與分區計畫密切相關，而且道路開闢

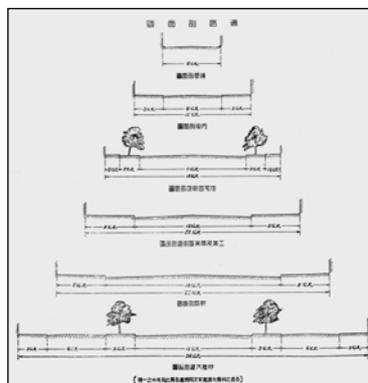


圖 7 計畫之六種道路剖面圖

⁷⁴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」。以上可能為近代中國最早提到「市區重劃」的文獻之一。參見《首都計畫》，頁 45。其所建議之相關法律規範方式，亦可參考該書第二十五章「城市設計及分區授權法草案」。

也被視為具有交通、衛生、容納水電等基礎設施、休閒娛樂等多重功能和目的的空間組織元素。⁷⁵主要為模仿西方城市中汽車交通要求，報告書將道路分為「幹道」(28公尺)、「次要道路」(22-12公尺)、「環城大道」、「林蔭大道」、「內街」(6公尺)、「內巷」六種。(圖 7)幹道間距離(即街廓寬度)，也按照汽車行車要求，制訂以 400 公尺為標準。⁷⁶

其中利用原城牆改建之環城大道。(圖 8)是墨菲為表現南京的中國城市特色而特別規劃的。⁷⁷主要為沿秦淮河和城牆內邊興建之林蔭大道系統，道路平均寬度為 100 公尺，



圖 8 保存舊城牆改建之環城大道計畫圖

不但負有休閒娛樂功能，並可將計畫之六處公園聯繫一起而成一大公園。⁷⁸(圖 9)道路系統方面，城廂內以鼓樓分南北兩大系統。鼓樓以南原市廛區域，僅消極地按原有路線，「改良」成棋盤狀系統。鼓樓以北因屬新市區開闢性質，可以按照其分區下的功能需求和地形，進行不同之系統規劃。比如城廂西北，由於交通上為連接下關重地，因此平行於原中山路設置數條道路來減少擁擠。而其它地區「小山起伏，

⁷⁵ 林逸民，〈都市計畫與南京〉，論著 11。

⁷⁶ 《首都計畫》，頁 42-44。

⁷⁷ Jeffrey Cody, "Henry K. Murphy, an American Architect in China, 1914-1935," p. 283.

⁷⁸ 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，波以爾認為含有該階級擴大建立其特有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.

利為住宅區域，其中街道，多沿山谷而成」。⁷⁹而明故宮因為功能為零售商業區，其道路系統雖為普遍之棋盤放射混合型，但其道路較密、街廓狹長(100×320公尺)，⁸⁰形式頗似紐約曼哈頓。而在城廂外市郊地域，除中央政



圖9 公園及林蔭大道系統圖

治區、下關、浦口各因功能差異而另有各自的道路系統外，其餘地區以城廂為中心，規劃出一放射狀蜘蛛網型之公路系統。⁸¹其道路寬度以6公尺、道路間距以1,000到3,000公尺為準，以連接各村鎮，並利都市生活所需之農產品運輸。除道路計畫外，其它交通計畫包括大眾運輸採公共汽車系統、原有水道運輸之改良，並為因應規劃者認為之「落後」特別情形，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設備之設置標準等。⁸²

至於對外交通計畫方面，主要目的為加強南京之首都地位，而將其中心化為全國水陸空交通之核心，⁸³其中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》規劃築一圓周鐵路線，約略將城廂環繞，並東接滬寧鐵路，南接京粵鐵路，西北以火車渡船接津

⁷⁹ 《首都計畫》，頁44。

⁸⁰ 《首都計畫》，頁41。

⁸¹ 《首都計畫》，頁53-56。

⁸² 這些一般都市計畫絕無僅有的內容，具體說明《首都計畫》中全盤接受歐美指導之意識型態。參見該書第八章「路面(附說明書)」，第十二章「交通之管理」和第十九章「市內交通之設備」。

⁸³ 《首都計畫》，頁73。



浦鐵路。鐵路總站則採客貨分離方式，客運總站設於后宰門北，以便刺激其南之明故宮商業區發展。(圖 10)貨運總站設於做爲工業



圖 10 明故宮鐵路客運總站計畫圖

區的下關。⁸⁴港口則設於下關和對岸之浦口，計畫興築 5 萬英尺之碼頭，將可供應一億人使用之貨物進出，是南京成爲世界大港之一。⁸⁵機場則規劃有四處，以便成爲全國空運中心。總站設於水西門外，並也設南紅花墟機場專供中央政治區之用。⁸⁶

(二)「民族主義」的規劃論述

除了「科學理性」的規劃論述之外，《首都計畫》的規劃師們，還別出心裁地，根據當日國民政府的政治需要，構造出一套西方都市計畫所無之空間上的「民族論述」。關於這項企圖，孫科在《首都計畫》的序言中，便已表白地極爲清楚；他說：

吾黨遵 總理遺教，定首都於南京……然正惟其氣象如此宏偉，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

⁸⁴ 《首都計畫》，頁 73-78。

⁸⁵ 《首都計畫》，頁 79-84。

⁸⁶ 《首都計畫》，頁 85-90。



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。⁸⁷

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，所以才會蓄意再次聘請墨古二人為規劃師。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。

1. 中央政治區地點的擇定

《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、⁸⁸位置、布置經營、軍事上之



圖 11 劃設之紫金山南麓中央政治區範圍圖，內圈五角形為中央政府建築區域，其餘為職員住宅和公園。B 點為最高處，即中央黨部建築所在。

⁸⁷ 《首都計畫》，頁 1。本文引自《首都計畫》之文字，其標點均為作者所加。

⁸⁸ 就如同首都計畫整體規劃被要求必須立基於人口推測一般，中央政治區規劃也是起始於中央政府員工未來人數之推測。雖然當時中央政府只有員工 9,500 人，但經比較歐美等國後，國都處斷言中央政府員工未來將達 10 萬人；因此中央政治區整體面積至少應有 1.75-2 平方英里。

作用、國民思想觀感習尚等五項因素，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。(表 3、圖 11)

表 3 國都處選擇中央政治區地點比較表

	紫金山南麓	明故宮	紫竹林
面積	該處所畫出之面積約為 2.9 平方英里，故永遠足用	未提	未提
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，又使園林風景之塑造	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：《首都計畫》，頁 25-27。

表面上看起來，似乎是理性判斷下的結果。但是，從上述理由來擇定紫金山南麓為中央政治區地點，似乎正如時人所批評的，不但邏輯並不充份，而且顯露是在先決定地點後，才勉強倒砌的表面理由。⁸⁹

⁸⁹陳和甫等人認為，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，根本為與如此規劃配合而再加上去的計畫，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(會刊)》，2，計劃 29。



同時，根據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。

寇帝(Jeffrey Cody)的研究指出，墨菲之涉入南京首都計畫，可能早於 1926 年 3 月中旬，⁹⁰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……縱使在地球遙遠角落的印度德里和澳洲坎培拉，建築師也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，而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。⁹¹

似乎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

⁹⁰Jeffrey Cody, "Henry K. Murphy, an American Architect in China, 1914-1935," p. 358.

⁹¹參見 Chester Rowell, "Current Comment". 這是一份未載日期的手稿，Cody 認為是 Rowell 在墨菲此次離美前往中國進行首都計畫前所做的訪談紀錄，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 Jeffrey Cody, "Henry K. Murphy, an American Architect in China, 1914-1935," p. 281.



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地，具體地規劃出一套中央政治區配置藍圖。⁹²(圖 12)

根據《紐約時報》報導，⁹³正如拉封規劃華盛頓中央政治區時，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，墨菲的中央政治區規劃，選擇以明孝陵、中山陵之間的小紅山為最高點和中心，向南輻射出一塊約略呈三角形的中央政治區，其長度約達 1.5 英

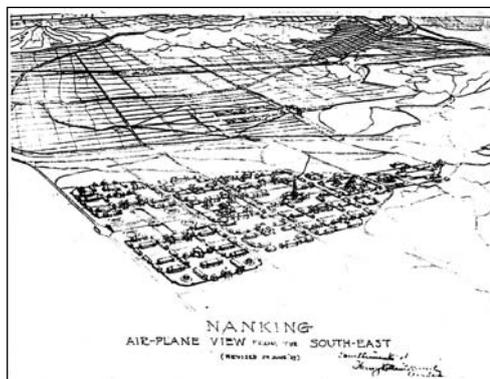


圖 12 墨菲規劃之中央政治區全區鳥瞰圖，計畫第一期興建區域在中央寶塔以北。

資料來源：Jeffrey Cody, "American planning in Republican China", *Planning Perspective* 11(1996), p. 361.

里，面積則約 2.9 平方英里，以供大約十萬名中央政府員工辦公之用。在這塊尺度驚人、又向南傾斜的山坡地上，所有的建築物將沿著中央軸線，依著當時在當時政府體制中的地位高低，由高而低、由北而南地安置。

區中之建築物計畫依三期依次興建。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：位置最高的一群為國民黨中央黨部建築、次高為國民政府建築物、最低為五院和各部會建築群。中央黨部建築群共包括六棟建築物，其中心、也是建在整個中

⁹²圖上文字記載該圖修訂於 1929 年 6 月 29 日。

⁹³Henry F. Misselwitz, "China Lays Out a Great Capitol," *The New York Times* (Sept. 15, 1929).



央政治區最高點的中心建築，為國民黨中央執行委員會的建築，內有一可容 3,000 人之大會堂。第二群的國民政府則為緊密的單棟建築物，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 1,500 人的會議廳，和可供 2,000 人一起用餐的宴會廳。第三群的五院和各部會建築群的配置，將以十棟部會建築物和其間的連接廊道，將呈正方形配置關係的五院圍繞起來。第一期建築計畫興建完成後，陸續建築的部會或其他中央機關，將沿著中央軸線逐步向南推進，同時在這中央軸線上，還計畫興建一做中國式寶塔建築，作為中央政治區的另一個中心，並配置一些大型廣場。上述的這些建築物，報導者引述墨菲的話說，「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，整個南京都必須被規劃成中國式的才行。」但是隨後墨菲又補充說，「這些政府建築將有中央暖氣系統，而且是全然現代的。」

上述原始圖面和當日報導似乎指出，正是在擬仿美京華盛頓的想像中，墨菲才發生以中央政治區佔據紫金山南麓這個城市高點，來呈現國民政府這部新國家機器，凌駕一切之上的宏偉意象。而從國民政府企圖達成的訓政時期黨國絕對統治來看，墨菲建議以中央黨部建築作為空間秩序中心，森嚴秩序地安排各種建築物間的尊卑高下，正符合其當時需要。同時，再加上建築風格的採自中國傳統建築等，似乎都頗能回應當時國民政府所欲推行的「民族論述」。

北伐後國民政府民族論述的基礎，主要為戴季陶之前提出的「孫文主義」。⁹⁴孫文主義內中包含了兩種前後連續的論述：一是，國民

⁹⁴蔡淵聚，〈抗戰前國民黨之中國本位的文化建設運動〉（臺北：國立臺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



黨人需一致地以孫中山遺教為中心思想；二是，孫中山遺教以復興中國民族為宗旨，而要復興中國民族，須先恢復中國民族固有之道德文化。對此關係戴季陶曾闡釋說：

在思想方面，〔孫中山〕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具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。⁹⁵

由此看來，墨菲在其計畫中的將中央政治區置於中山陵山腳下，和採

對總理遺教解釋之確定），收入中央研究院近代研究所編，《抗戰前十年國家建設史研討會論文集》（臺北：中央研究院近代研究所，1984），頁5-26。

⁹⁵引自戴季陶 1925 年自費出版之《孫文主義之哲學的基礎》，收錄在《戴季陶與現代中國》（臺北：國史館印行，1988），頁209-210。從上面這些文字看來，國民政府的民族論述似乎在追求回歸傳統，但實際卻非如此單純。根據馬斯和隋維爾的分析，在戴季陶這個堆砌滿固有道統、仁愛之說等傳統語詞的背後，其實仍是一種激烈的「反傳統」革命思想。其目的在於透過選擇重組轉化某些特定的舊有價值，好改造中國社會，使其能凝聚團結，如此才能打造出國民黨理想的、類於歐美的「現代化」、「強大」民族國家，並非真要回到傳統。同時，國民黨的現代化民族國家，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。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), pp. 73-98.



用中國式建築風格，不啻將文字上的孫文主義，具現在中央政治區的空間之中。而透過這種空間上的具體實踐，國民政府欲求的「以黨治國」威權統治，也將可以得到進一步的伸張。此外，對於孫科個人而言，中央政治區的置於紫金山南麓，似乎還具有更多的意義。在一份呈給國民政府的公文中，孫科指出，中央政治區選在紫金山南麓的主要理由之一是，「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」。⁹⁶從孫科身為孫中山獨子的特殊身份，且中山陵為孫科一手主導興造，而成為國家儀式中心等種種背景來看，中央政治區地點之選擇在中山陵下，似乎具有凸顯其在國民政府中居正統地位之作用。

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，宣稱此舉為求「盡美至善」。⁹⁷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〔彥直〕建築師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

⁹⁶〈選擇紫金山南麓為中央政治區域〉(1929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。

⁹⁷有關該次競圖之經過及結果，詳見〈懸獎徵求中央政治區圖案之經過〉，《首都建設(會刊)》，2，計劃1-25。



增長、國家亦隱受其益焉。⁹⁸

爲此「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》，以紫金山南麓爲基地，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」。⁹⁹《徵求圖案條例》中說明，區內含中央黨部、國民政府、各院、各部會、各委員會等機關，將來總共容納十萬人。第一期容納人數爲一萬五千人，建築經費爲六百萬元。設計者除須仔細考量各機關建築之關係，而使功能上「得收利便迅速之效果」外。¹⁰⁰《徵求圖案條例》第四條也規定，「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。¹⁰¹經過聘請墨菲、慕羅、舒巴德、陳和甫、林逸民、茅以昇、陳懋解六人爲評審後，勉強選出四件設計授獎，但第一獎、第二獎均從缺。得到第三獎的有兩件，爲黃玉瑜和朱神康合作之編號第 1 號(圖 13)和第 6 號計畫；佳作兩件，得獎者一爲第 7

⁹⁸ 〈懸獎徵求中央政治區圖案之經過〉，頁 9。

⁹⁹ 《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〈懸獎徵求中央政治區圖案之經過〉，計劃 23-25。

¹⁰⁰ 《首都中央政治區懸獎徵求圖案條例》第 2 條。

¹⁰¹ 上海的「市中心區域計畫」爲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。最後得頭獎者爲美國賓州大學建築系畢業之趙深和其夫人孫照明。關於該次競圖和「大上海計畫」，可參見村松伸，《上海：都市之建築，1842-1949》(東京：株式會社 PARCO 出版局，1991)，頁 209-260。亦可參見王俊雄，〈民族主義的烏托邦〉，《建築 Dialogue》，23(1999)，頁 62-65。



號的朱葆初，另一為第 9 號的董大酉和費烈伯。(圖 14)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 1 號設計，而非一般以為的出自墨菲之設計。¹⁰²

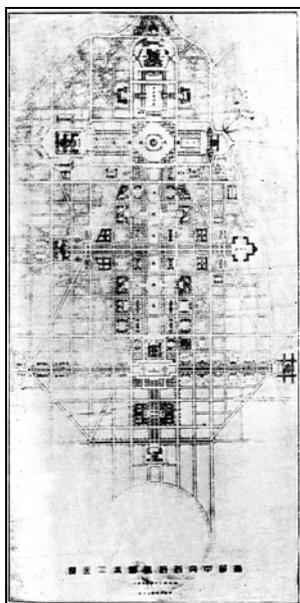


圖 13 黃玉瑜、朱神康得獎之編號第 1 號計畫，後為《首都計畫》採用之中央政治區配置藍圖。
資料來源：《首都建設》，2(1929)。

在「圖案說明書」中，黃玉瑜和朱神康曾具體說明了其設計構想。¹⁰³除按《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」，

¹⁰²《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。

¹⁰³《首都建設(會刊)》，2，計劃 1-4。

才能顯示「中國國民自由平等之精神、及安如磐石之氣象」。¹⁰⁴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。¹⁰⁵

原來他們設計的重點仍著重在以冠上中國宮殿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



圖 14 中央政治區競圖其它得獎計畫：黃玉瑜、朱神康另一得第 3 名之編號第 6 號計畫(上)，朱葆初得佳作之第 7 號計畫(中)，費伯烈、董大酉得佳作之第 9 號計畫(下)。

資料來源：《首都建設》，2(1929)。

¹⁰⁴ 《首都建設(會刊)》，2，計劃 1-2。

¹⁰⁵ 《首都建設(會刊)》，2，計劃 2。

心生愛慕之心，與專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，他們首先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，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。

其次，視覺端點且位置最高的中央黨部區，將由三棟建築呈倒 U 字形組成，居中為中央黨部建築，內有可容納三千人之大會堂。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，後有革命先烈紀念堂。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。再者，中央黨部區之南為國民政府區，主要建築物國民政府和主席寓所分置西東小丘上，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，其中新設有一可噴達二百呎之噴泉、周圍輔以小噴泉，以應國慶大典時用。中心廣場之南的林蔭大道兩側為各院及部會區，配置有博物院、圖書館、立法監察司法考試四院和各部會，行政院則位於最南正中處；同時這一段林蔭大道中間部份，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。



除了上述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外，黃玉瑜和朱神康也提議，統一採「中國古式」建築風格之各機關建築，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。(圖 15)

如此一來，建築造型似乎又回返到中國帝制時期的建築規制，成爲一種教化倫理上尊卑秩序，好維繫威權統治的工具。

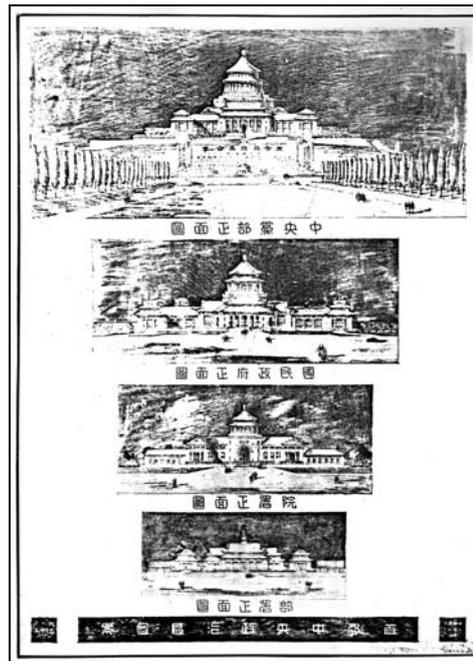


圖 15 計畫之中央政治區建築物造型及其尊卑等級

3. 建築形式的「傳統化」

《首都計畫》之試圖建構空間上的「民族論述」，還可從其闢出一章，專門規範建築的風格看出。該書第八章「建築形式之選擇」中說明，今後新建於首都的建築，「要以採用中國固有之形式爲最宜」。¹⁰⁶

¹⁰⁶ 《首都計畫》，頁 33。



如此特定建築風格施用的範圍，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公共場所，如圖書館、博物館、演講堂等。採用之理由有四項，其中第一項同時也是最重要之理由為「發揚光大本國固有之文化」。對此《首都計畫》中的論述為：

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。此觀於希臘羅馬而可見也……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。¹⁰⁷

上文似乎顯露規劃者在意識型態上，已接受當日歐美建築主流之「風格論」。¹⁰⁸而其接受和提倡的緣由，也是為了在情感上強化中國社會對國家的認同；同時迎合當日反帝國主義風潮，藉此分殊民族邊界，好加強內部凝聚，進一步支持國民政府的黨國統治。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「中國固有之形式」呢？其實際上之轉化運用又該遵循何種標準呢？對此，規劃者未

¹⁰⁷《首都計畫》，頁33。其它三點理由為：顏色悅目、光線空氣充足和利於分期建造。

¹⁰⁸風格(style)是西方十八世紀下半葉以降，主要透過建築史寫作和學院中建築教育，建構起來的一種特定的建築意識型態，在這種意識型態下，仿若每位建築師、每個地方和每個民族的建築物都有統一的風格來呈現其時代精神。但 Nicos Hadjinicolaou 認為，風格其實是特定社會階級建構出來的一種「意象意識型態」(imaged ideology)，是為了影響或統治其它社會成員而產生的。參見該氏 *Art History and Class Struggle* (London: Pluto Press, 1978)。夏鑄九對梁思成透過中國建築史寫作，建構出的中國建築風格論述也做過類似的分析。參見氏著，〈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》(臺北：臺灣社會研究季刊，1995[1993])，頁1-40。



加說明地規範，對於中央政治區和市行政區中的政府建築，所謂「中國固有之形式」主要指的是「古代宮殿」形式。他們稱「凡古代宮殿之優點，務當一一施用，此項建築，其主要之目的，以崇闐壯麗為重」。至於政治區之外的商店住宅，則「不妨採用外國形式，惟其外部仍須具有中國之點綴」。¹⁰⁹最後，規劃者也建構了實際設計上之運用原則，該章中說：

所謂採用中國款式，并非盡將舊法，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。¹¹⁰

該章中又曾舉實例加以說明。比如關於最重要之公共建築物，規劃者提議採用歐美慣用之形塑紀念性空間手法，將其配置於 T 字型空間端點，好「可以遠望而見，其一種尊嚴崇大之氣象」。並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」。¹¹¹這樣帶著主觀任意拼湊中西建築手法的陳述，不外再次說明，《首都計畫》中所謂「中國固有之形式」，並不真的是一種天生的傳統，有關其知識是被人為地建構出來的，同時也是為了要建構民族，好支持國民政府的黨國統治才生產出來的。

(三) 都市計畫的制度化

《首都計畫》中也專闢兩章——「城市設計及分區授權法草案」和「首部分區條例草案」，對於計畫執行時應配套的法令工具提出建

¹⁰⁹ 《首都計畫》，頁 35。

¹¹⁰ 《首都計畫》，頁 35。

¹¹¹ 《首都計畫》，頁 34。



議。從性質上看，文中所謂的「城市設計及分區授權法」(簡稱「授權法」)，即為今日通稱「都市計畫法」，施行範圍為全中國，而「首都分區條例草案」(簡稱「分區條例」)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，其中除第 1 條為說明制訂此法之目的為「增進市民之幸福」外，¹¹²其它分為「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。(表 4)

表 4 《首都計畫》「城市設計及分區授權法草案」內容分析表

項次	建制內容	條文
1. 市「設計委員會」之建制與都市計畫程序之規定	「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： 1. 制訂全市計畫； 2. 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； 3. 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；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 3/4 同意後公布。	第 2-11 條
2. 市民或其它個人團體自擬地段計畫之審議	在全市計畫公布後，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；而送請核准之自擬地段(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三十日以上，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。	第 12-17 條
3. 相關建築管理法規之制訂與	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	第 18-27 條

¹¹² 《首都計畫》，頁 146。



執行	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。	
4.「重定地段權」之建制	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。	第 28-32 條
5.「收用逾額土地權」之建制	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： 1. 需地開闢都市計畫中規定之小公園和公共廣場； 2. 因開闢道路兩側出現之「剩餘小地段」(畸零地)； 3. 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。	第 33-36 條
6.「分區收用權」之建制	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： 1. 為建築公園和公共空地之用； 2. 以便規劃一普通整齊之次要道路系統； 3. 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。	第 37-41 條

資料來源：《首都計畫》，頁 146-152。

至於「分區條例」，內容分為 19 條，其中在第 16 條甲款曾說明，制訂主旨為「增進公共衛生及利益」。其它 1-9 條為公園住宅等 8 種分區之容許使用和建築限制(見前表二)，已在之前分析過不再贅述。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」等分區規範以外額外規定。第 14-16 條明訂「市設計委員會」為分區圖制訂和此分區條例之主管機關，並說明制訂與修改



程序，第 17 條則明訂工務局為分區條例之執行機關，及其執行程序和工具。¹¹³

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」邏輯推衍的必然結果。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，從另一個角度來看，其中也不乏國家和專業者權力的伸張作用。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。¹¹⁴

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示。首先，當時國民政府亟欲建立的中央集權統治，最大挑戰來自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的「授權法」的原因，固然可說因為當時並無「都市計畫法」，而使首都計畫的制訂和執行缺乏法源依據，¹¹⁵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

¹¹³ 《首都計畫》，頁 164-170。

¹¹⁴ Christine M. Boyer, *Dreaming the Rational City*, pp. 126-136.

¹¹⁵ 其實根據國民政府 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。



意也。¹¹⁶

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。而內容中關於建管範圍的擴充和「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，不外可讓國家權力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關於違憲與否的爭議，¹¹⁷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角度的強調，透過這些權力的佈設，可以造成城市空間具有「整齊之統系」，¹¹⁸甚至以國情不同為由，想要擴大建管範圍到美國政府無法干涉之私人房屋建築形式。¹¹⁹

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」，¹²⁰似乎可以從這個角度來加以理解。

¹¹⁶ 《首都計畫》，頁 145。

¹¹⁷ Christine M. Boyer, *Dreaming the Rational City*, pp. 159-161.

¹¹⁸ 《首都計畫》，頁 147。

¹¹⁹ 《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。

¹²⁰ 〈呈 首都建設委員會文〉，《首都計畫》，頁 1。



(四) 與現實脫節的規劃論述

透過上述的計畫內容分析，我們首先瞭解，《首都計畫》為承襲當時歐美都市計畫，以包括南京原有城廂區域和鄰近地域為規劃地區，制訂出的一套以城廂區域和中央政治區為中心的「都會綜合發展計畫」。其次，為了鞏固國民政府的統治權力和孫科個人的政治地位，《首都計畫》也包含了一套空間上的「民族論述」。再者，又有「授權法」和「分區條例」等制度建立，來常態地監控和矯正不合規劃的空間行為，同時國家和專業者的權力也因此擴大許多。不過，這種模仿性質極高，且充滿有權者觀點所制訂的都市計畫，是否真能如林逸民所稱的，使南京市民在精神、形體、經濟上均得利益呢？由於《首都計畫》最後並未完整施行，其所造成之結果實難以評估，但以下的討論，或足以說明其理想與現實間的巨大落差。

《首都計畫》的規劃問題認識起點，為南京百年後的人口推測；但是為何《首都計畫》必須起始於「未來」人口問題呢？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：

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，疆界之如何畫分，以及其它各端，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。¹²¹

但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暴

¹²¹ 《首都計畫》，頁9。



增，兩種特殊歷史社會情形，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」，¹²²可能出現不合實情的狀況。似乎由於工具理性產生的「身不由己」使然，在比較過似不相干的歐美和印度城市之人口成長後，規劃者最後仍勉強將南京百年後人口推估為 200 萬，並認為依人口和面積間理想比例關係，規劃其中 724,000 人居住於城廂區域。

然而，究之當日南京實際人口增長情形，無疑超過規劃者「科學」的想像甚多。根據學者研究，國民政府定都前南京實際人口約 38 萬，1928 年定都後，人口又快速增加到近 50 萬，此後陸續增加到 1936 年時，人口已突破 100 萬。¹²³也就是僅八年間，南京實際人口已達《首都計畫》計畫人口之半。同時，這些人口中有超過 70 萬人居住於城廂地區，¹²⁴等於已達該區計畫之人口數。上述的不合實際情形似乎說明，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京十年間，報紙和市政府報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居住 2.86 戶；這種情形在原本人口即已高度密集的城南區更為嚴重。而有更多因為農村破產而

¹²² 《首都計畫》，頁 10。

¹²³ 安嘉芳，〈政治都市的發展——抗戰前的南京，1927-1937〉，頁 57、359。

¹²⁴ 安嘉芳，〈政治都市的發展——抗戰前的南京，1927-1937〉，頁 400。



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。這些「棚戶」之多超過 38,000 多戶，居然佔全市戶數之 26.4%。¹²⁵而這樣惡劣居住環境的代價，是喧騰日漲的房租和地價。當時一位即將畢業的大學生，在實地調查過南京嚴重的住宅問題之後，即說：

〔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。¹²⁶

但如此報章上經常喧騰，連學生都已指出之顯著現象，卻不太受到稱其已「竭力進行」過都市調查的「國都處」重視。《首都計畫》中雖然專屬有「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。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」，¹²⁷似乎顯露規劃者並未積極正視南京嚴重之住宅短缺問題。而觀察其執行和財務計畫，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。¹²⁸而

¹²⁵ 安嘉芳，〈政治都市的發展——抗戰前的南京，1927-1937〉，頁 401-403。

¹²⁶ 張建新，《南京市地區劃利用問題》（臺北：成文出版社影印 1937 年版，1977），頁 49874。

¹²⁷ 《首都計畫》，頁 120。

¹²⁸ 詳見《首都計畫》第二十七、二十八等兩章。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 1 萬戶，或是人口增加的速率，無異如安嘉芳所稱「杯水車薪，緩不濟急」。參見〈政治都市的發展——抗戰前的南京，1927-1937〉，頁 402。



以此再反觀《首都計畫》中龐雜巨大、意圖「綜合」地兼顧各方的內容來看，或許規劃者因為盲目於「全盤」模仿，又想藉此擴大國家和專業權力，正是主因之一。

五、《首都計畫》的解體

如此富含「知識/權力」關係的《首都計畫》在完成後，於 1929 年 12 月 31 日，呈交給「首都建設委員會」（以下簡稱「首建會」）「採擇施行」，¹²⁹然而，「首建會」卻未按其計畫方式施行。分析其主因，似乎不是因為《首都計畫》內容的與現實脫節。其中的關鍵，從以下分析來看，似乎還是權力因素居多。

首先，在張靜江(1877-1950)的提議下，之前經國民政府「暫准備案」設置的「建設首都委員會」，在 1929 年 6 月轉以「首建會」成立，兩者之間最大不同在於機關位階，如同「國都處」成立時一樣，「首建會」為直屬於國民政府的主管首都建設機關，而非國民政府轄下建設委員會的下屬機關，但主席仍由蔣介石擔任。¹³⁰在「首建會」成立

¹²⁹ 〈呈 首都建設委員會文〉，《首都計畫》，頁 1。

¹³⁰ 在國民政府核准國都處成立之同日(當時國民政府主席已易為蔣介石擔任)，也發函給建設委員會，催促其儘速回覆原以陷入停滯之「建設首都委員會」組織大綱修改。但建設委員會並未回覆該文，反由張靜江聯合蔡元培在中央政治會議提議，將「建設首都委員會」改由在國民政府之下成立。推測此舉在於取得較高之機構權位，才不會在屈居國都處之下風。中央政治會議於第 167 次會議通過此議，隨後國民政府於 1929 年 1 月 8 日公布《首都建設委員會組織條例》，1 月 23 日特派蔣介石、胡漢民、孫科、戴季陶等多達 55 人為委員。其委員組成包括國民政府各院部會主管、各省主席及各特別市市長，等於 1928 年 10 月重組後國民政府高層組成之翻版，自然也維繫了以蔣介石為主的權力關係。不過，首建會遲未正式集會，直到《首都計畫》已進行過半的 6 月 22 日，才召開第一次全體會議。在

後不久，它和「國都處」兩機構之間即因權限重疊而發生了「歸併風波」。

事件的導火線，似乎是 1929 年 7 月 12 日孫科呈給國民政府的一份公文。¹³¹雖然公文要旨為孫科呈請同意該處之決定中央政治區設在紫金山南麓，但是，此份公文之直接呈給國民政府，而非「首建會」，似乎引發了「首建會」的激烈反應。因為「首建會」在 6 月 22 日成立時的第一次全體會議中，已自行決議「國都處」必須自即日歸併於該會；而「國都處」不但一直未照此辦理，此次又將公文呈給國民政府，顯然直接挑戰了「首建會」之前決定。「首建會」因此在孫科之文送入後六日，也呈文國民政府，文中說明該會之歸併決議橫遭「國都處」阻礙；更以不悅口吻對其上級機關國民政府說，「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」。¹³²「國都處」與「首建會」權力之爭就此浮上檯面。

國民政府因此將兩份公文一併送交國務會議討論。7 月 22 日國民政府發函「首建會」與孫科，函中說經第三十六次國務會議議決，「國

僅有蔣介石等 7 人出席情形下，該次會議通過推舉蔣介石為主席、劉紀文為秘書長之議，常務委員則包括宋子文、孔祥熙、孫科、趙戴文（時任內政部長、屬閩錫山系人馬）。同時，也在孫科未與會的情況下，通過將國都處歸併首建會之議，在其自訂之《辦事規程》第 8 條中，也明訂「凡建設首都設計機關其職權有與本會抵觸者概歸本會辦理」，其統收首都規劃權之心態甚為明顯。關於首建會成立經過、組織條例、委員派任和辦事規程，詳見《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 20-81、或本文表 1。第一次全體會議記錄，詳見《首都建設（會刊）》，1，會議 1-2。

¹³¹ 〈選擇紫金山南麓為中央政治區域〉（1929 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。

¹³² 〈請飭知國都設計技術專員辦事處定期歸併以便接收〉（1929 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。



都處」以紫金山南麓為中央政治區之議，將交「首建會」討論後再行決定。次日，國民政府再進一步以不尋常之「訓令」公文形式，著令孫科即刻辦理「國都處」併入「首建會」事宜。¹³³但孫科並未立即遵照此令辦理。一直拖延到9月4日時，首建會又呈文給國民政府，改口請其同意「將國都設計技術專員辦事處改隸本會統轄仍照案辦在年底結束」，呈文中並附孫科屬名之提案一份。¹³⁴在該提案中，孫科以「首建會」常務委員名義，在他首次出席的「首建會」第三次常會中提議，因國都設計處規劃工作尚未全部完成，「一經移轉以後難免窒礙」，故不宜於此時歸併，但同時他也同意「該處所辦事項純係首都建設範圍，本會〔首建會〕既經成立，自應改歸統轄以昭劃一」。¹³⁵以上轉折過程似乎顯示，孫科在抗拒國都設計處併入的過程中，曾遭受相當壓力，不得已才以承認「首建會」對「國都處」具有統轄權。

而「首建會」在確定對「國都處」之領導關係後，也迅即在第四次常會中通過中央政治區設在紫金山南麓，¹³⁶並發出公文請國民政府

¹³³由於當日制度設計，國民政府最高決策機關為國府委員組成之國務會議，國民政府主席蔣介石位階理論上並未高於身為國府委員的孫科，因此訓令應不宜用在發給國府委員。此事該份公文簽發過程中曾有幕僚建議改為「函」，但最後高層仍決定以訓令方式發出。詳見〈請飭知國都設計技術專員辦事處定期歸併以便接收〉(1929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。

¹³⁴〈通過國都設計技術專員辦事處改隸首都建設委員會統轄〉(1929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。國民政府通過所請之公文，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〉(1929年9月9日發)，頁31-32。

¹³⁵〈通過國都設計技術專員辦事處改隸首都建設委員會統轄〉(1929年9月9日發)，頁29-30。當次會議情形參見《首都建設(會刊)》，1，會議6-7。

¹³⁶當次會議情形參見《首都建設(會刊)》，1，會議7-8。第三次常會時間為8月27日，第四次常會為9月3日，其間相隔不過一星期。

同意。¹³⁷然而此公文國民政府卻遲未核示，等到「國都處」甫一結束即再生變化。

其次，在 1929 年底《首都計畫》完成送入「首建會」不過十多日，1930 年 1 月 18 日國民政府突然發下訓令，指揮「首建會」將中央政治區地點改在明故宮，並儘速公布城廂區域道路系統。文中並未具體說明修改理由，但附有一張陸海空軍總司令部短牋，上面寫著「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。」¹³⁸(圖

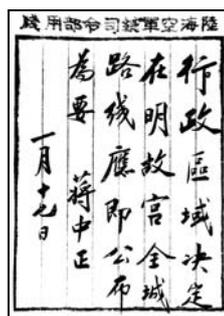


圖 16 蔣介石令中央政治區地點改在明故宮之手稿原文。

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〉（1930 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。

16)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等，都得經過大幅修改才能施行。而蔣介石此舉，似曾引起孫科極大不滿。¹³⁹其中應重訂之中央政治區配置藍圖，雖經過 1930 年 4 月中

¹³⁷首建會於第四次常會中通過，該次會議蔣介石並未參加。參見《首都建設》（會刊），會議 7-8。首建會送請國民政府同意之公文，詳見〈決議通過選擇紫金山南麓為中央政治區域〉（1929 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。

¹³⁸該公文詳見〈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〉（1930 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；上述文字引自頁 17。

¹³⁹孫科在 1930 年初曾辭去在首建會中的所有職務，雖然原因不詳，但時間上不無巧合。首建會於 1930 年 2 月 27 日不尋常地召開了「第一次臨時會



「首建會」第一次全體會議中，孫科與「首建會」德籍顧問舒巴德各提建議案，和「首建會」工程建設組的屢次討論，但到1933年4月「首建會」裁撤之前，最終都未能定案。¹⁴⁰中央政治區之規劃和開闢，雖經雙方角力至此，但除了確定地點在明故宮，和因實施禁建與禁止土地買賣，屢遭民怨甚至被指為暴政外，¹⁴¹最終也是一事無成。

至於蔣介石之手令「全城路線應即公布」，也對《首都計畫》的執行程序發生重大影響。爲了配合蔣的要求，在劉紀文的主持催促下，國民政府於3月8日同意「首建會」修改自《首都計畫》，但縮

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)即為孫科請辭案，會議決議為「慰留」，孫科亦在場。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；此次竟然親自參加並擔任主席，又邀其它高層諸員十九人，規模超過第一次全體會議，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」。以上詳見《首都建設(會刊)》，3(1930)，會議13-15。

¹⁴⁰在「國都處」結束後，孫科與「首建會」之間的中央政治區之爭仍未結束，不過由於地點已確定在明故宮，雙方之爭為配置計畫。由於此事涉及甚廣，似不宜安排在本文中，將另闢專文討論。有興趣者可參見首都建設委員會編，《首都建設委員會第一次全體大會特刊》(首都建設委員會印行，1930)，現藏於南京中國第二歷史檔案館。「首建會」之裁撤則由戴季陶提出，並建議將該會之運作經費轉為《首都計畫》所忽略之小學興建。詳見《抗戰前國家建設史料：首都建設(一)》，頁245-246。

¹⁴¹1933年5月之後，明故宮地區農民曾幾次呈文國府請其准暫建房屋，以解決因長達五年禁建而致無處棲身之苦。其中一份公文中說：「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」。參見〈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暫准建房屋〉(1933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。



小到僅以城廂地區為範圍的「首都幹路系統圖案」。(見前圖 4)不過，與道路系統密切相關之分區計畫，則相對地被忽略，並未如《首都計畫》中規劃那般同時公布。¹⁴²隨後加上劉紀文去職等外部因素影響，「首建會」直到將近二年後，1933 年 1 月才呈請國民政府公布《首都分區規則》。¹⁴³其主要內容亦與《首都計畫》相仿。(見前表 3)但因施行細則未曾制訂，《首都分區規則》等於空有法令，實際上難以執行。綜合上述的發展過程，因模仿和國族論述影響，一味強調綜合全盤而少由現實出發的《首都計畫》，除了僅限於城廂區域的道路系統和分區計畫大致還遵其規劃之外，其它部分均已形體無存，其計畫至此可以說形同解體。

而推究造成《首都計畫》解體之中央政治區地點更易的原因，似乎主要與孫科與蔣介石二派之爭有關。證考相關文獻發現，早在 1928 年 10 月、也就是國都設計處和首都建委會都還未成立之前，南京市政府就已經開始在蔣介石同意下，針對中央政治區進行規劃了。1928 年 9 月 26 日、也就是劉紀文復任南京市長不過才兩個多月，在南京市政府第十五次市政會議中，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。¹⁴⁴10 月 31 日《首都市政公

¹⁴²根據《首都計畫》中之計畫，分區計畫和街道計畫都應於 1930 年公布實施，參見《首都計畫》，頁 173。而從《首都計畫》中之「工具理性」來看也該如此。

¹⁴³其經過參見《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 49-82。

¹⁴⁴《首都市政公報》，第 21 期，1928 年 10 月 15 日，會議 1。



報》第 22 期又載，劉紀文曾商呈「中央要人」決定以明故宮為中央政治區地點，並以獲得財政部長宋子文(1894-1971)同意，將負責籌畫經費。同文中也對初步規劃好的中央政治區空間形式做了描述：

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。¹⁴⁵

這段記載顯示國民政府高層想以明故宮為中央政治區，早在孫科意以紫金山南麓之前，且最早為劉紀文所提出。至於上文所謂的「中央要人」，似乎應是指蔣介石。因為劉紀文之出任南京市長，原就有蔣介石的直接支持。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看來，於私於公劉紀文似無商呈蔣以外人士之可能。同時，上面所提之事並未透過呈文等方式通過正式體制來完成，較似以私人關係私下協商的結果。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。¹⁴⁶縱使 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《首都市政公報》第 38 期記載，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。¹⁴⁷1929 年中，「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

¹⁴⁵ 《首都市政公報》，第 21 期，1928 年 10 月 15 日，紀事 3。

¹⁴⁶ 王正華，〈南京時期國民政府之中央政制〉（臺北：政治大學歷史學系博士論文，1997），頁 234。

¹⁴⁷ 《首都市政公報》，38(1929 年 6 月 30 日)，紀事 2。



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。¹⁴⁸

然而，蔣雖曾同意「國都處」以紫金山南麓為中央政治區地點舉辦競圖，「首建會」也曾議決中央政治區在紫金山南麓，但這些似乎都非蔣、劉二人之內心真意。因為 10 月「首建會」在討論國都設計處規劃之「首都道路系統」時，南京工務局長陳和甫等人組成的審查小組，還嚴詞批評了國都設計處選擇紫金山南麓的「大而無當」，並明白指出南京市政府「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」。¹⁴⁹這些時間上的先後關係，如果不是巧合，似乎足以說明，蔣之等到「國都處」結束，「首建會」獨領首都規劃權完全確立後，即立刻發佈中央政治區在明故宮之命令，是早有準備之舉。

如此看來，孫科之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。

六、結論

雖然《首都計畫》最後以解體收場，但是其所代表的一種「計畫心態」(planning mentality)已在國民政府中散播開來，且其中包含的空間

¹⁴⁸ 《南京市政公報》，40(1929年7月31日)，紀事7。

¹⁴⁹ 〈審查首都道路系統計劃之意見書〉，《首都建設(會刊)》，2，計劃29-33。



上的民族論述，也廣泛地被接受成為政府建築的標準風格。¹⁵⁰《首都計畫》完成出爐前，中國經濟中心的上海，便於 1929 年 8 月成立「市中心區域建設委員會」，聘請美德工程師為顧問，正式開始了上海的都市計畫歷程。¹⁵¹此後至 1937 年中日戰爭爆發前，廣州、鎮江等市都陸續進行了都市計畫。然而其中最能顯現《首都計畫》影響的，為國民政府 1939 年立法施行之《都市計畫法》。¹⁵²該法規定，全國之市、商埠、省會、和聚居人口達十萬以上之地方，均需實施都市計畫，為此，地方政府須組織「都市計畫委員會」，其負責之都市計畫內容，則應包括市區現況、計畫區域、分區使用、公用土地、道路系統、公用事業、實施程序和經費計畫等，極類似於《首都計畫》。但不同的是，較之《首都計畫》的「授權法草案」，中央集權性質更濃。比如規定地方政府都市計畫擬定後，應送內政部核定，轉行政院備案才能正式施行。1945 年國民政府接收臺灣之後，也將這套都市計畫體制施行於全臺以迄今日，其中雖因種種因素幾經變遷，¹⁵³但從源頭來看，

¹⁵⁰ 國民政府第一個採用「中國固有之形式」的官方建築，為設計興建於 1925-1929 年間的中山陵，第二個為 1928 年開始興建的鐵道部，這兩棟建築的主導者皆為孫科。此後國民政府於其掌控地區，興建了相當多的「中國固有之形式」政府建築，尤其南京為最集中之地。參閱傅朝卿，《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》（臺北：南天書局，1993）。

¹⁵¹ 村松伸，《上海：都市と建築，1842-1949》，頁 209-260。亦可參見王俊雄，〈民族主義的烏托邦〉，頁 62-65。

¹⁵² 《營建事業法令》，國史館國民政府檔案，檔號 0121.80/9915.01-01，頁 73-97。

¹⁵³ 根據張景森的分析，國民政府的都市計畫體制在移至臺灣後，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臺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。參見張景森，《臺灣的都市計畫（1895-1988）》（臺北：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，似乎得力於兩者都是威權政權。



不能不說是拜《首都計畫》之賜。兩者間的承繼關係，似乎可從「授權法草案」宣稱其目的是為「增進市民幸福」，和今日臺灣都市計畫法稱「為改善居民生活環境」之中看出。

然而，前文探討過的過程卻指出，《首都計畫》的制訂目的，似乎非僅如其表面所宣稱的良善美意，制訂的真正企圖，主要還與掌握此「論述」者的現實利益有關。綜觀其過程似可將本文結論如下：首先，就如許多殖民地一般，成形於歐美的都市計畫，是在缺乏中國社會普遍支持下，由一群少數、受過西方理念洗禮的國民政府官僚，決定它應該被引進時，中國的都市計畫就產生了，這無疑指明都市計畫在中國的源起，含有某些任意和專斷的性質。其次，由於歷史社會條件差異和運用的價值目的不同，歐美都市計畫也經歷增添、損減、重組等過程，而成為國家利益優先的「中國」都市計畫。雖然基本不脫一般都市計畫，為改變社會形構而制訂的「都會綜合發展計畫」內涵，但在這個「論述」重構過程中，規劃者也將原屬於皇權體制下的中國宮殿建築空間，重新詮釋為中國「固有」之形式，並添加種種歐美紀念空間設計技巧，使之崇闊、壯麗和偉大，來建構空間上的民族主義，好凝聚內部認同，鞏固國民政府的黨國威權統治。

再者，《首都計畫》規劃者之師事歐美都市計畫並加重構的目的，也非如其表面所宣稱的，是根據「科學理性」原則，為使南京市民在精神、形體、經濟方面均得利益，反之，它是某些掌權者為擴張其政治文化利益，好在國民政府內部激烈的權力競逐中取得優勢，而操弄進行的。同時，藉著《首都計畫》的制訂和施行，如果都市計畫得以推行到全中國的話，掌握此種特定知識的「專業者」，也得以專斷這個領域的發聲，從而獲取了經濟利益、社會地位和權威。最後，正因為《首都計畫》這部論述，原本就是為權力的生產和再生產而生的，不但有權者間的衝突矛盾都被寫作在其上，他們之間的權力難以協



調，也終使《首都計畫》解體未行。

《首都計畫》作為近代中國首次進行的都市計畫，由於其所倚恃的方法工具，或據此形塑出的都市空間形式，最多只是一種全球普同的「都市想像」；並未真如林逸民所稱的「創舉」這個語詞，那樣帶來全新的歷史轉變。而論述中添加的「民族主義」，固然說明了規劃者已為因應當日中國特殊歷史社會脈絡，而進行了某些轉化與調整，但此空間上的論述是由國民政府一手扶植而來，並未經由「公共領域」爭辯，因此似乎並不能挽救這個論述的無社會根基問題。反之，由於加強了任意與專斷，只是令其構造更易頹圯而已。誠然，隨著時空的推進，《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，也普遍在包括臺灣在內的世界各地都市計畫過程中發生。本文對《首都計畫》制訂過程的諸多討論，除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隨後成為國民政府威權統治工具的部分原因外，似乎也提供了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。

(本文於 2002 年 4 月 22 日通過刊登)



On the Capital Plan of Nanking in the Early Years of Nationalist Era, 1928-1929

Chun-hsiung Wang

Department of Architecture, Tamkang University

Chuan-wen Sun

Department of Architecture, National Cheng Kung University

Horng-chang Hsieh

Department of Urban Planning, National Cheng Kung University

The article explores the “planning discourse” behind the *Capital Plan* of Nanking, the first city planning project in modern China, and analyzes the relationship between knowledge and power that it implied. First, with the need for state-building, the Nationalist government introduced Western city planning, which was considered advanced, scientific knowledge, to reinforce its legitimacy. In addition to the application of Western city planning, the planners’ own “invention” of the palace architecture as Chinese “traditional” style was included in the *Capital Plan* in order to make it both “modern” and “national.” Second, the *Capital Plan* also served to increase the powers of certain individuals. With two political forces contesting the *Capital Plan*, the city planners elevated the competitive superiority of power-holders based on the above discursive strategy. Third, the *Capital Plan* was created to reinforce political powers and was eventually dismantled due to incompatibility of those powers.



Through analyzing the *Capital Plan*, this article not only clarifies the particular historical context in which the first Chinese city planning “project” was developed, but also demonstrates how city planning became part of the authoritarian rule of the Nationalist government.

Keywords: *Capital Plan*, Nanking, city planning, state-building, planning discourse, knowledge / power

