

董脩甲著

現行市組織法平議

武漢市市政委員會秘書處

市政叢書第二種

現行市組織法平議

董脩甲著

篇上 審查前兩種市組織法平議

十七年六月三四日，讀申報登載法制局所訂之市組織法兩種：一爲特別市組織法，一爲普通市組織法。兩種條文，雖屬不多，（特別市組織法條文，共三十七條，普通市組織法條文，共四十一條）但市根本法律各要點，均已規定。所謂市根本法律之要點者，指歐美各國城市根本法律中，應行規定之市權，市制，市收入，市監督，各要點也。請分別詳論於次：

一、兩種市組織法之優點

查兩種市組織法之優點甚多，對於現在各市暫行條例之錯誤處，補救實在不少，茲分條略述其優點如左：

甲·以普通法律代特別法律：……按市組織法規定爲兩種，一爲特別市市組織法，一爲普通市市組織法。而兩種市組織法，均屬普通性質者，凡人口有百萬以上城市，（國都在內）均可採用特別市市組織法。其二十萬以上，百萬以下人口之城市，均可採用普通市組織法。各組織法所訂之市權，市制，收入，監督，辦法，於相同情況之城市，均是一律，均是平等，是同樣大小之各城市，皆能取得相同之待遇也，豈現在各市暫行條例，祇適用於各本市之特別式的市組織法可比？此種市組織法，是打破以前權利義務不平均之法律，爲市組織法一大優點也。

乙·無標準的特別市已經確定……查上海南京各特別市，所以爲特別市者，并無一定之標準，是人口至於何等地位，方可規定爲特別市，無所依據。徒使有特別市程度者，不能自由呈請爲特別市，即有時毫無特別市程度者，如因政府有人能代說話，或竟可

取得特別市之地位，此實不公平之辦法，亟應改訂之。此次特別市組織法，確定凡有百萬人口之大市，均可呈請成立爲特別市，是凡有百萬人口程度之城市，不致因無人說話，而不能成立爲特別市。其他無百萬人口之城市，亦不致因政府有人說話，而成立爲特別市矣。此外因有此特別市組織法之公布，政府將來亦有一定之準繩，可免種種無理之請求，此爲市組織法之第二優點也。

丙·改參事會爲參議會……按民意代表機關。本祇能參與議論，不應使之與執行機關，參執事務，此爲一定之原則，各國一律辦法也。故各國對於此種民意機關之名稱，不名之爲市議會，即名之爲市議事會。概有議字加於其上者，所以使名能副實也。此次各市之暫行條例，皆將民意代表機關，名之爲市參事會，而其職權，並未規定可以執行一市之事務，是非名實相合之名稱，至不

妥善。法制局此次竟能改市參事會爲市參議會，並規定該會有提議議案，交付市民複決，及於市長違法失職時，請求國民政府罷免之之權，是較各暫行條例所規定關於市參事會之職權固善，即其名稱，亦較妥當，此爲兩種市組織法之第三優點也。

丁·參事之設置……各市暫行條例中，祇上海市，規定有專任參議四人，爲審核法規，計畫市政專員。因有此專員，故上海市關於法令之起草與審議，及市政上之設計，均能得該專員等無窮之補助。至他市無此專員者，則多感種種之困難。查市長事務紛繁，朝夕無暇，對於市政之計畫，與各種市政上之法令，自無閒暇，可以細細研究之，既有專門學識與經驗之人，襄贊一切，一方面可使市長以許多寶貴光陰，料理其他要務，而同時市政上，應興應革事宜，亦可有相當之專員，代表市長，研究之，計畫之，並審核決定之矣。此次法制局，所訂之兩種市組織法，規定此種

參事專員，是又一極大優點也。

戊、社會局之設立……此次法制局所訂之兩種市組織法，皆有社會局之設立，並規定其職權，爲掌管土地，工商，公益等事項。按土地問題當以我先總理所主張之平均地權爲主體，此係社會問題；工商公益，亦爲社會問題中必須研究之問題。今能將此等事項，納入於一局，並名之爲社會局，是爲極妙之辦法。再社會局所掌事項中，祇有工商，並無農事，是將以前暫行條例中所規定農事一項之錯誤，已經改正，此又一優點也。

己、確定市財政收入……法制局所訂之兩種市組織法，關於城市收入方面，已經明定，爲土地稅，土地差增稅，房捐，營業捐，車牌捐，碼頭稅，廣告稅等七種。使各市於辦理市政時，能有七種收入，不致如以前向例，概無確定之收入也。再房捐一項，各市皆已徵收，但名稱至不一律，有名總捐者，如以前上海寶山

縣屬開北市之房捐名稱是；有爲公益捐者，如前上海縣屬之南市，及現在上海特別市之房捐是；有名爲房屋稅者，如廣州市之房捐是；此種不統一之房捐名稱，易使市民無法明白其性質，即主持市政者，亦不知以採用何種名稱爲最適宜也。此次之修正，是能統一房捐之名稱，於市民方面，及主持市政者方面，均有裨益甚大，此亦市組織法之優點。惟歐美各市，尙有別種捐稅，實可由城市徵收者，並未規定由市徵收之，此爲極大之憾事，於各市辦理市政時，殊爲不便，此點應另條詳論之。

庚。直接民權之試用：……我黨三民主義之第二種主義，即爲民權主義。按民權主義之要點，即爲選舉，創制，複決，罷免，四種之直接民權。現在各市暫行條例，不獨對於創制複決罷免三種民權，并未規定，即對於選舉權，亦併廢除之，於吾黨所提倡之民權主義，未免不合。國民對於此點，頗多物議，而在此時，共

產黨徒，意謀搗亂之時，更易爲其破壞吾黨之藉口也。况建國大綱，曾明定於訓政時期，市民應受四權之訓練，如各市暫行條例中，并無四權之規定，市民如何能得四種訓練之機會，則憲政時期，將至何時，方可達到？是以法制局此次於兩種市組織法中，規定有參議會，是使市民能得選舉權之訓練的機會。又規定參議會得依三分之二之多數決議，將該會通過之議案，請求市長交付市民複決，是使市民能得複決權之訓練的機會。更規定市參議會，有請求國民政府，罷免市長之權，是使市民代表，能得罷免權之訓練也。雖此種直接民權辦法，未必盡善盡美，但在訓政時期，未始非相當之辦法。是以兩種市組織法之優點中，應加此一優點也。

二、市組織法待商權之各點

市組織法之優點，計有七種之多，已如前述。但待商權之處，亦

有數種，僅就管見所及，分別陳述於左，以供考究焉：

(甲)自治行政，與國家行政尚未分清，亟應修正一也。依過德納與背滋兩教授所著「市政府」譯Municipal Government By F. r. Goodnow and F. G. Bates, chapter 5]第五章所論城市之職責，似乎法制局所定兩種市組織法，對於自治行政，與國家行政，仍未能分別清楚。茲先述過德納等所論城市之職責，再論法制局所定之兩種市組織法焉。按過德納等兩教授，以國家行政，與自治行政，不外左列五種：一外交，二軍事，三司法，四財政，五內務；而五種行政中，外交，現在概係國家自辦之事業，城市絕不能與聞焉。軍事亦係國家之行政，即有時城市中，駐有軍隊，但係承國家之命而駐留者，非城市之軍旅也。至財政，則有國家財政與城市財政之分。前者，概由國家設立機關自辦，後者，概由城市自理之，但國家財政，有時亦得由國家政府明令責成城市代理者，則

國家無須於城市中，另立機關矣。內務行政，包括公安與公益二種行政而言。所謂公安行政者，指公安寧，與公共衛生行政。此種公安行政，屬於國家性質事業，但概由國家委託城市代理者居多。所謂公益行政者，指教育救貧與城市改良各種事業而言，但教育與救貧事業，皆係國家性質之事業，有由國家委託城市代理者，亦有由國家自設機關管理者。至城市中自來水，煤汽，電汽廠溝渠，市內交通制度，公共娛樂，（公園，戲場，博物院，圖書館室，）等各種事業，皆與國家并無如何之關係，故概認為城市自治性質之行政也。再司法行政，在昔本可由城市辦理者，但現在概認為國家行政也。有時如美國各市中，有由市民直接選舉法官者，但仍屬代理國家行政也。再依法制局所定兩種市組織法，其第二章所規定者，為市職務，共計十三項如下：一曰市財政事項，二曰市公產之管理，及處分事項，三曰市土地事項，四曰

市工商業之提倡，改良，保護，事項，**五**曰市勞動行政事項，**六**曰市公益慈善事項，**七**曰市街道，溝渠，橋樑，堤岸，建築，及其他土木工程事項，**八**市河道，港務，及船政，管理事項，**九**曰市內公私建築之取締事項，**十**曰市交通電氣電話自來水煤氣及其他公用事業之經營取締事項，**十一**曰市公安消防及戶口統計等事項，**十二**曰市公共衛生及醫院菜市屠宰場公共娛樂場市之設置取締等事項，**十三**市教育文化風紀事項。按城市行政，依過德納等兩教授之分類，財政可以分爲國家財政，與城市財政兩種，公安行政，公共衛生，救貧行政，教育行政，司法行政等，均屬國家行政委託城市代理者。至自來水，煤汽，電汽，溝渠，市內交通制度，公共娛樂等，各種事業，均屬城市自治行政，與國家無涉。但依法制局所規定城市之十三項職務。其市財政事項，市公產之管理，及處分事項，市土地事項，市工商業事項，改良，保護

，事項；市街道，溝渠，堤岸，橋梁，建築，及其他土木工程事項；市內公私建築之取締事項；市交通，電氣，電話，自來水，煤汽，及其他公用事業之經營，取締，事項；醫院，菜市，屠宰場，公共娛樂場所之設置，取締，等事項，各職務，皆係純粹的自治性質行政。依歐洲各國之通例，除財政須由政府監督外，概許各市自由處理，各國中央政府，或邦政府，均不稍加干涉也。至市勞動行政事項，市公益慈善事項，市公安消防及戶口統計等事項；市公共衛生，市教育文化風紀事項，各職務，皆係純粹的國家性質行政，委託城市代辦者。依歐洲各國之先例，對於此種行政，概受政府的行政監督，所以規定行政監督者，因此種行政，與全國或全邦關係至切，如無相當的行政監督制度，各市各自爲政，辦法難望統一，不統一之國家行政，難望能收實效也。蓋市勞動行政辦法，如不統一，對於勞動者待遇，任聽各市各自

訂定辦法，有爲公允者，有爲不公允者。其辦法公允之城市，表面上固然甚好，但因辦法公允之故，易使辦法不公允城市之工人，羣至求工，則勞動辦法公允之城市，不因此而受工人供過於求之苦乎？如工人供過於求，則工人工資，難免不因之而降低，是勞動待遇公允者，竟可變爲不公允矣。而勞動待遇不公者，因工人遠離城市，亦難免受缺乏工人之虞。雖此種缺乏工人，可促勞動待遇不公之城市，改良勞動之待遇，但當城市缺乏工人之時，城市中工商各業，均須受無窮之損失，無法挽救矣。此因國家未加相當監督之故。再如公益慈善行政，概分兩種辦法，一爲治本的辦法，一爲治標的辦法，如任聽各市各自爲政，絕不稍加監督，各市自可隨意，任擇一種。倘一市選擇一種發放米糧棉衣等治標的辦法，另一市則於貧苦人之教育，與技藝方面的治本辦法，大加注意。因市與市，既非隔絕不通，各市市民，自可隨意自由

遷動。倘治標的公益行政城市之苦人，均遷居於治本的公益行政之城市，則治本的公益行政城市所設備之公益行政機關，不因之而有不勝應付之苦乎？此又因城市各自爲政，毫無國家之監督也。此外如公安，公共衛生，教育，等事業，均爲國家性質之事業，其辦法務能各市一律，方可希望良好成效，保全各市利益也。歐洲各國委託城市舉辦此種國家行政時，亦有嚴厲之行政監督，絕不許城市自由舉辦之。至對於城市自治性質職務，因各市各有特殊之情形，爲使各市各能自定適宜之辦法，故任聽各市各自爲政，毫不稍加干涉也。美國各州議會，對於城市自治性質職務，與州政府性質職務，由城市代理者，向不能分別清楚，故一概的嚴加監督，其州政性質事務，固可免去各自爲政，辦法各殊之弊，但城市自治性質事務，不能由各市各自處理，各市民民，多不願熱心市政也。況各州議會，對於各市特殊情況，實在隔膜太

甚，往往所規定各城市必須遵守之辦法，實與各市情形相差太遠，至不適用。此次法制局，規定城市職務，共列舉十三項，對於自治性質，與國家性質事業，均不分別清楚，而於列舉十三項職務以前，又規定「特別市於不牴觸中央法令範圍以內」，或「普通市於不牴觸中央及省政府法令範圍以內」，「得辦理左列十三項事項」字樣，更於第六章監督條文中，規定中央或省政府，均得對於特別市或普通市，有極嚴之監督權，是城市於該十三項職務中，無論執行自治性質的，或國政或省政性質的職務，均須遵照中央，或省政府之種種法令辦理，毫不能稍稍自由。此種嚴加監督城市之辦法，對於國家，或省政性質之職務，由城市代理者，固屬至善，並至不可少。惟對於自治性質之事，亦嚴加干涉，并代各市規定種種辦法，恐於各市所需者，未必適宜，且干涉城市太甚，徒使各市市民，對於一切市政，不肯熱心，而美國各市現在

飽嘗苦痛之經驗，定不免再於我國發現也。尤有進者，城市所辦之事，如係代理國家行政性質，於執行職務時，即有疏忽，傷及市民之處，城市無須負責，至城市所辦之事，屬於自治性質者，如有傷及市民之處，城市則須負責賠償損失也。今兩種市組織法，既不將自治性質行政，與國家性質行政，分別清楚，將來執行職務時，如有損及市民之處，又將何以明其責任也？再法制局當日函送兩種組織法於中央政治會議時，其「說明」之第一點云：……「依照現制，特別市，係直隸國民政府，而就其職務而言，特別市政府，於處理市政而外，似更具有兼理國家行政之資格，以是論者，對於現制，多持異議，依照反對者之意見，特別市政府，匪惟不應兼理國家行政，即就隸屬關係而言，亦應直隸於省政府。本案規定特別市，仍直隸於國民政府，但其職權，則以處理市政爲限，凡市區內之國家行政，如中央不能直接辦理，而有委

託地方辦理之必要時，仍由省政府辦理。如是特別市政府，雖爲離省獨立之機關，而所謂特別市者，究與具有處理一般行政事務之特別區（如熱察綏）有別。」按說明中所言，特別市政府，於處理市政外，更兼理國家行政一節，論者多持異議，於此種論者，必係未明現代城市地位之人，但依前面過德納等兩教授所論城市之職務，實可兼理國家行政，即以各國成例言之，城市亦可兼理國政也。如依理論方面言之，城市代理國家行政，於國家實可減輕極大之負擔，但所需者，祇爲相當之監督耳。如能規定相當之行政監督，一切國家行政，均委託城市代理，皆屬至善之辦法。再說明中，有「職權則以處理市政爲限」字樣，而兩種組織法第二章之市職務內所列關於市公共衛生，市公安，市教育，市公益，慈善，勞動，行政等，均屬國家行政，委託城市代理之事業，似乎對於國家行政性質之事，亦未分別清楚。或曰上述各種行政