

21
083
1
130

市政組織ABC

楊哲明著



世界書局出版



市政組織ABC

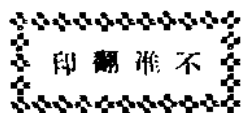
楊
哲
明

中華民國十九年九月出版

市政組織ABC (全一冊)

〔平裝五角 精裝六角〕
〔外埠酌加郵費運費〕

著者 楊 哲 明
出版者 ABC叢書社
印刷者 世界書局
發行者 世界書局



不 准 翻 印

發行所
上海四馬路
世界書局

例言

一 「市政組織」，是指辦理市政事業機關之組織而言。市政組織，爲政學中最重的一部份。考都市之機關，大致可分爲兩部份：一部份是屬於立法的，稱之爲立法機關；一部份是屬於行政的，稱之爲執行機關。「市政組織」，是包括這兩種機關而言。本書特參考世界各國現代最通行的市政組織方式，彙爲一編，可以作市政組織學程之教本，可以作致力於市政學者的參考書。

二 本書第一章爲市政組織的總論，將市政組織的意義及種類，作概括的討論。並將中國市政組織之簡史，加以參述。能使讀者對於市政組織的方式，有相當的認識。

三 書中將市長市議會制之市政組織，聯邦制之市政組織，委員會制之市政組織，以及經理制之市政組織等，分門別類，詳加討論；並於每種市政組織方式

討論的末端，附列市政組織之系統表，以供參閱。

四 除討論各種市政組織之方式以外，並列舉世界各國大都市之市政組織，以資佐證。

五 編末特將中國各大都市之市政組織，一一敘述。能使讀者一方面明瞭世界各國大都市之市政組織概況，一方面又可以瞭解中國各大都市之市政組織情形。

六 本書含ABC叢書中之市政組各書，可以稱爲一部市政叢書。

七 本書脫稿匆匆，務請讀者隨時加以指正。

目次

第一章	總論	一
第一節	市政組織之意義及種類	一
第二節	中國市政組織之演進	六
第二章	市長市議會制之組織	九
第一節	市長和市議會	九
第二節	法國的市長市議會制	一二
第三節	英國的市長市議會制	一三
第四節	德國的市長市議會制	一四
第五節	美國的市長市議會制	一六
第六節	市長市議會制之組織	一九

第三章 聯邦市制之組織.....一二一

第一節 聯邦市制.....一二二

第二節 聯邦市制之組織.....一二四

第四章 市委員制之組織.....一二五

第一節 市委員制.....一二五

第二節 市委員制之利弊.....一二八

第三節 市委員制之組織.....一二九

第五章 市經理制之組織.....一三三

第一節 市經理制之創始.....一三三

第二節 市經理制之優點.....一三五

第三節 市經理制之組織.....一四五

第六章 各國大都市之市政組織.....四七

第一節 英國大都市之市政組織.....四七

第二節 美國大都市之市政組織	五四
----------------	----

第三節 日本大都市之市政組織	五八
----------------	----

第七章 中國各大都市之市政組織	六一
-----------------	----

第一節 廣州市政府之市政組織	六一
----------------	----

第二節 南京特別市之市政組織	六七
----------------	----

第三節 上海特別市之市政組織	七二
----------------	----

第四節 武漢市之市政組織	七八
--------------	----

附錄	八三
----	----

一 特別市組織法	八三
----------	----

二 市組織法	九三
--------	----

市政組織ABC

第一章 總論

第一節 市政組織之意義及種類

「市政組織」，是指市行政之組織系統而言。換言之，就是指辦理市政機關（市政府）之組織而言。組織之適宜與否，影響於市政事業之前途實大，這是可以斷言的。考都市的機關，大致可分為兩部份：一部份，是屬於立法的；一部份，是屬於行政的。屬於立法的，稱之為議事機關；屬於行政的，稱之為執行機關。市政組織，是包括這兩種機關而言。市政組織，為市政制度中最重要的一部份。考歐美各國現在所通行的市政組織，大致可分為下列四種：

(1) 市議會制之市政組織；

(2) 市長制之市政組織；

(3) 市委員制之市政組織；

(4) 市經理制之市政組織。

茲將以上四種之市政組織情形，分別述之。

(1) 市議會制 市議會制，凡一市之一切事務，概由市議會預先決定。再由市長、市董事會，以及市議員分別組織行政委員會，兼任各部份之事務。市長為名譽職，權力甚小。除為一切會議之主席及遇有禮節時為代表以外，其他與市議員及市董事之權限，完全相同。此種市政組織之方法，在英國頗通行，且至今仍奉行不衰。

(2) 市長制 市長制，又可分為分權市長制與集權市長制兩種。何謂分權市長制？分權市長制，是指一市之市權，由市長與市議會分別掌理而言。如指派各局局長等事，須先行由市長擇定，再提交市議會通過，才能夠發生效力。一

市財政上之預算案，亦須由市長編製，再提交市議會通過，並得隨意將預算增減。此種制度，可以德、法、意之市制及美國之舊制度為代表。但是在美國自從施行此種制度以來，發生責任不專，及權限混淆的劣點，現在已漸漸的趨於淘汰之中了。至於德、法、意等國，奉行已久，習焉不察，故到現在仍然是風行的。何謂集權市長制度？集權市長制度，為美國各大都市現在最流行的一種市政制度。在此種制度中之市政組織，市議會，仍然是有的。不過市議會之責任，除監督市長以外，沒有多大的權限。市長為一市之最高行政長官，凡一市之大政方針，皆由市長決定。即任免各部職員之權，亦全操之於市長一人之手，不必經市議會之同意，市長可以獨斷獨行。此種制度，最適宜於大都市，故現在美國之紐約市及芝加哥市，均採用之。

(3)市委員制 市委員制，是將市政府之立法機關和行政機關打成一片的市政制度。市委員制，將一市之立法和行政事務，概歸市委員五人或七人管理。

其行政事務，由委員及市長分別擔任。行政部之多少，以委員人數之多少和事務之多少爲定。普通分爲五部，但亦有多至九部，少至三部者。此種制度，可以箝制的地方，則爲委員之會議，全屬公開，如市民有所反對，得以市民四分之三的連署，請求撤消；或以其他動議及公決之辦法否認之，所以市民之發言權力雖暫時移交委員會，而最高之發言權，仍爲市民。

(4)市經理制度 市經理制度，以一市之事務，由市民選舉市委員會或市議會進行之。但市委員會或市議會自知無執行市政之學識經驗，乃公聘長於政學識及經驗之一人主持一市之事務，用人行政，皆由此一人負完全責任，與公司董事部之聘請經理的方法相同。至於市經理之責任，亦很清楚。市委員會或市議會對市民負責，市經理對市委員會或市議會負責。各部執行之職員，又對市經理負責。如此上下箝制，責任專一，不致互相推諉。故市經理制度，實爲現代最良好之市政制度。現在美國已經有四百個都市採行此種市經理制度了。

上述之各種市政制度，其組織之情形，當於下列各章中，分別作條理的介紹（此外尚有聯邦制之市政組織，後當議述之）。茲特舉上海英租界（公共租界）工部局 Shanghai Municipal Council 之組織概況述之。上海英租界的工部局，也就是上海英租界的市政府。其行政組織，除設市長、董事會、各部以外，復設立下列各種委員會，分別管理各部分的事務。計所設之委員會如下：

- (1) 偵緝委員會 Watch and Defence Committee ..
- (2) 工務委員會 Works Committee ..
- (3) 財政委員會 Finance, Rate and Appeal Committee ..
- (4) 衛生委員會 Health Committee ..
- (5) 參謀委員會 Staff Committee ..
- (6) 公用委員會 Public Utilities Committee ..
- (7) 電力委員會 Electricity Committee ..

- (8) 公園委員會 Parks Committee ..
 - (9) 軍樂委員會 Band Committee ..
 - (10) 交通委員會 Traffic Committee ..
 - (11) 西人教育委員會 Foreign Education Committee ..
 - (12) 華人教育委員會 Chinese Education Committee ..
 - (13) 圖書館委員會 Library Committee ..
 - (14) 公共遊戲場委員會 Public Recreation Ground Committee .
- 此爲上海英租界工部局之組織大概情形。茲當將我國之市政組織之小史，約略述之。

第二節 中國市政組織之演進

我國市政組織法之產生，始於前清光緒三十四年十二月二十七日所頒佈之

城鎮鄉自治章程——參考新法令輯要宣統三年商務印書館出版——其中關於市政組織，大約分爲議決與執行兩部：議決部爲議事會，執行部爲董事會。未經實行，而革命軍起，清帝退位。民國成立，江蘇省急欲實行自治，由江蘇省議會議決江蘇暫行市鄉制，復經民國元年四月和二年六月兩次之修正，但此與光緒三十四年所頒佈之城鎮鄉自治章程所規定之市政組織，大致相同。三年二月三日，由袁世凱通令停辦，中間曾一度公佈內務部重訂地方自治試行條例，但未見諸實行。十年二月，廣州市訂之廣州市暫行條例，由廣東省長公布實行。最近，國民政府所頒佈之特別市組織法、市組織法，均以廣州市暫行條例爲藍本。

根據上節的所述，則我國之有市組織法，到現在不過僅二十年左右之歷史而已。故在這一本「市政組織ABC」中，首先討論各國所通行的市政組織的方法，然後說明我國各大都市（分爲特別市、市政府和市政府兩種）市政府的組

織情形。至於我國市政組織之沿革，自廣州市暫行條例公佈以後，十年九月，浙江省公布省憲，亦有關於特別市與普通市組織之條文。十一年，湖南省亦公布省憲，規定一等市之議決機關，爲市議會；執行機關，爲市委員會。二等市之議決執行機關，得適用一等市之組織；至於三等市，則以省法律定之。十四年春，中央規定淞滬爲特別商埠，永不駐兵。同時江蘇省長（韓國鈞），特派淞滬特別市籌備會，起草淞滬特別市公約，規定議決機關爲特別市議會，執行機關爲市長，更設董事會輔佐市長執行事務。經淞滬臨時市議會通過，由江蘇省長備案公佈，但中央不予承認，同時中央又改定淞滬爲市區，規定淞滬市區自治制，依此制度，其組織有議決執行兩機關，議決機關，爲市議會及區議會，執行機關，爲市長與董事會及區長等。此外屬於官辦的市政機關，則有天津、昆明等市公所，其組織方法，人民不能參與，故上述之各種市政組織，實無詳細說明之必要。

第二章 市長市議會制之組織

第一節 市長和市議會

欲研究市政組織，不得不先行研究市政制度，因為市政組織，是根據市政制度所產生的。世界各國之大都市，每因其制度之不同，則組織亦因之而異，茲特將市長和市議會之制度及組織述之。

自十六世紀的初葉，市長和市議會制 *Mayor and Council plan*，已發現於西班牙及葡萄牙等國；在當時設立市的目的，完全為便利交易，及適應交通而起，對於市政組織及設施，差不多是不大十分注意。故如公安、道路、公用、衛生、教育、自來水，以及其他各種關於市政範圍以內之事項，政府亦每每棄置之而不稍顧及。雖其間亦有官民合辦之公共事業，然考其計畫及管理，亦絲