

萬有文庫

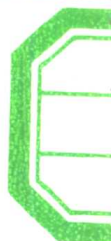
第一集一千種

王雲五主編

現代歐美市場大綱

顧彭年著

商務印書館發行



現代歐美市場大綱

顧彭年著

百科學叢書

萬有文庫

第一集一千種

總編纂者

王雲五

商務印書館發行

編主五雲王
庫文有萬

種千一集一第

網大制市美歐代現

著年彭顧

路山寶海上
館書印務商

者刷印兼行發

埠各及海上
館書印務商

所行發

版初月四年九十國民華中

究必印翻權作著有書此

The Complete Library

Edited by

Y. W. WONG

MODERN EUROPEAN AND AMERICAN
CITIES

By

KU PENG NIEN

THE COMMERCIAL PRESS, LTD.

Shanghai, China

1930

All Rights Reserved

現代歐美市制大綱

目錄

第一章	緒論·····	一
第二章	市之意義及其範圍·····	四
第三章	市長制·····	六
第一節	市議會·····	七
第二節	市長·····	二〇
第三節	市政府及其輔助機關·····	二六
第四章	市委員會制·····	四〇
第一節	市委員會制之由來及其推行·····	四〇

第二節	市委員會制之根本原理及其組織·····	四一
第三節	市長與市委員·····	四二
第四節	市委員會制之利弊·····	四六
第五章	市經理制·····	五二
第一節	市經理制之由來及其推行·····	五二
第二節	市經理制之組織·····	五三
第三節	一個模範市經理特許券之大綱·····	五四
第四節	市經理制之利弊·····	五七
第六章	結論·····	六〇

現代歐美市制大綱

第一章 緒論

在任何社會哲學系中，都市之發達與國家進步之關係，常占重要位置；誠以都市爲人民集中之地，文化較優之區，工商業發達之處，市民參與政治之出發點。都市政治而昌明，則凡百市政事業，及與市民之幸福有關係者，皆能次第興辦。學校也，公園也，醫院也，路政也，圖書室也，博物院也，美術館也，運動場也，孤兒院也，貧民工廠也，慈善機關也，以及電話、電燈、電車也，無不創設畢舉。而舉凡敗民智、傷民德之事，如飲酒、賭博、妓館等，無不嚴行取締之。都市之環境，得以改善；市民之幸福，得以增進；無論在物質上或精神上，均能享受莫大之利益。都市政治而窳劣，則凡百事業亦因之而廢弛；而舉凡敗民智、傷民德之事，必層見疊出。市民之環境，必有不堪設想者！終生沉淪於此齷齪之環境中，

幸福云乎哉！故都市政治之優劣，簡直影響人民之智識、道德、健康，及其生產效率、經濟狀況，而與國運之隆替，極有關係焉。然都市政治之優劣，常以市制之優劣爲轉移也。緣都市政治之施行，皆出之於市制所規定之市吏員也，倘其市制而不完善，任用非人，而無人監督之，或罷黜之，則任其營私舞弊，倒行逆施，無所不至，而市民苦矣。或以權限之不能分別清楚，引起紛爭，凡百市政事業，必因之而停頓也。我人遊歷歐美各國之都市地，見其街道房屋之整齊清潔，交通之頻繁便捷，建築物之宏壯奇麗，娛樂地之幽雅高尚，公用物設置之豐富便利，教育與慈善機關設備之周密完善，必驚歎其科學與藝術之發達，有以致之。夫歐美各國市政所以能辦理如是之完善，固賴科學與藝術之發達；然苟無良善之市制，則凡百市政事業，從何着手而興辦哉？此市制之所以當力求完善也。反視我國各省各地之都市，除廣州南通寥寥無幾外，大都街道狹窄，交通不便，貨物因之停積，屋宇卑劣，並乏窗牖，積垢滿道，而不掃除。廁所縱橫，尿糞狼藉。當天氣溽熱，污氣薰蒸，疾疫因之暴發；其蔓延之速，如火燎原，勢不能禁。市民死亡，不計其數。又因路政之不修，當天雨則積澇遍地，寸步難進；黑夜則常相隔數十丈無光，旅客驚心。而學齡童子，在街遊蕩；失業遊民，沿戶討索。市民於工罷之後，既乏公共地點，

以爲其會集之所；又無高尚娛樂，以消釋其身心之勞苦。彼等乃不得不出之於飲酒賭博兩途，以資消遣。其敗壞風化，斲傷身體，固弗論已；而妄費金錢，以致生活無着，烟火不舉，舉家凍餓，妻孥號哭。甚或因飲食賭博而失業者，不知凡幾。以上種種情況，若與歐美各國之都市相比擬，則不啻有霄壤之別矣！溯其原由，大半因我國未曾實行一種良好之市制，有以致之。本書之目的，乃述現今歐美各國所行之市制，以供我國研究市制者之參考。惟作者學殖淺薄，文辭譴陋，對於各國市制，尤未嘗親自調查，不過甄錄歐美市政學專家之著作，以介紹於國人。其紕繆舛誤矛盾漏略之處，在所難免。望讀者糾其繆誤，匡其漏略，則幸甚幸甚！

第二章 市之意義及其範圍

市之意義及其範圍，各國不同。茲於陳述現代歐美各國市制之先，不得不略明其究竟焉。德國市制自千八百零八年頒施以後，屢經修改，至千八百五十三年，始爲定法。市之名稱，亦於斯時確定。凡經濟及營業狀況，有異於村落，且歷史上自成爲市者，無論其人口之多寡，統稱之爲市。惟有一規定：人口不滿二萬五千之市，隸屬於郡；人口過二萬五千者，得直接隸屬於州。（註一）法國市之名稱，於千八百八十四年之法典上規定，凡行政區劃之單位，無小大區別，亦不論其人口之多寡，統稱之爲市。所以小邑稱爲市，即如里昂（Lyon），馬賽（Marseilles）之大，亦稱之爲市。法國全國，計有三萬六千二百二十二市之多。英國有所謂市寺區、州寺區、與村寺區三種之區別。其一大半之寺區，均稱爲市寺區。市寺區乃隸屬於州之下；州寺區不隸屬於州之下，而自行職權。凡都市人口滿五萬以上者，得稱爲州寺區。其中有名之爲市者，並非因人口之多寡關係，亦非市特許券（city charter）

之條例，有所歧異；其所以名之者，或曾爲監督或總牧師之駐紮所，或曾受皇家特許。約克(York) 西米德(Westminster) 及 牛津(Oxford) 三市，係屬於前一種。利得(Leeds) 及 歇匪爾市(Sheffield) 係屬於後一種。至於市政府之組織權限等，與寺區無異。村寺區者，雖有自治特權，而無寺區特許券之區域也；美國革命以前之地方行政區域之劃分，統照英制，故亦有此三種寺區之別。革命後，即將此寺區之名稱推翻，而分地方行政區域爲郡、市、鎮、村。郡較大於市。所稱爲市者，其人口及營業狀況，與鎮及村落，稍稍不同，且由省立法機關獲得市特許券之自治區域也。

(註一)見蒙羅(William B. Munro)博士所著歐洲市制一書。

第三章 市長制

現代歐美各國所行之市制，概分三種：一爲市長制（the mayor type），一爲市委員會制（the commission form of city government），一爲市經理制（the city manager plan）。在此三者之中，當以市長制爲最古，歐洲各國及美國大多數之都市，至今仍沿用之。其他兩種市制，乃新近試行，且祇限於美國及中國。故就目前而論，其所收之效果，尙不如前一種之制爲大，茲請先論第一種市制：

市長制，乃本於分權之原則（the principle of separation of powers），其組織分立法、行政、及輔助行政各局，惟司法事宜，往往歸併於警察局中，或屬諸地方裁判所，或由市長兼理。除大都市外，鮮有另設市裁判所者。市長爲行政機關之首領，市議會爲立法機關，財政、教育、警察、公安、公益、工務、衛生等局，爲輔助行政機關。此種市制，政權有集中於市長一人者，有集中於市議會者，有均配於

市長與市議會者。美國代表第一種制；英國代表第二種制；德法兩國代表第三種制。

第一節 市議會

組織 市議會之組織，有分兩院制者，有分一院制而包涵兩種階級者，又分一院制而僅係一種階級者。以前美國較大都市之市議會組織，多係一院制；但現今一大半之都市，已改用第三種制。英國一向採用第二種制。該國市議會中，有普通市議會議員，與長老（alderman）議員兩種。普通市議會議員，由全市選民推選出，長老議員，由市議會議員在同會會員中推舉。而歐洲大陸諸國，咸採用第三種市議會制。市議會之外，另設一市行政機關，其性質頗類似第二市議會，此行政機關之組織，下列更當詳述之；茲姑勿論焉。

至於市議會議員之名額，常依市之大小及人口之多寡而定。大概英德意瑞士諸國之市議會議員之名額，比較其他各國爲大。倫敦市議會議員有百三十七名之多；利物浦（Liverpool）百十六名；柏林（Berlin）百二十六名；漢堡（Hamburg）百六十名；意大利都市人口滿二十五萬以上者，

定額八十名；二十五萬以下，六萬以上者，定額六十名。而法荷西三國市議會議員之名額，較以上各國爲少。雖以巴黎(Paris)之大，其所有額數，亦不過八十名。荷蘭最大之市，僅有三十九名；西班牙最大之市，三十三名。美國各省市議會議員之名額，雖相差頗大，紐約八十九名，多米(Troy)僅十三名；然多數之都市，其市議會議員定額，較諸英德意三國爲小。惟英德意諸國市議員之定額雖較多，但皆爲無給職，所以對於經濟方面尙無不利也。

又各國市議會中，常設置各種委員。英法兩國，皆有常置委員與特別委員兩種。常置委員(the standing committee)者，依市議會條例所規定，其所設置委員之種數，有一定限止，並此類委員職，涵永久性質，除非市制有所更改。法國都市，每一輔助行政機關，設有一種常置委員。按英國市制至少設守衛與教育兩種委員，此外因市之大小，及其需要而酌量增加之。特別委員者，大都因臨時發生特別事故，或因一時之急需而設立之，待事務措施完竣，或即被遣散。德國都市設有聯合委員(joint committees)與常置委員兩種：聯合委員由市議會與市政府所推舉出代表組織之；常置委員純由市議會議長副議長與另選出三人或四人組織之。彼等變成一種執行委員會，凡市議會

中一切重要事務，均需送交此委員會表決。美國市議會中亦分設聯合委員與普通委員兩種：聯合委員，即由各項普通委員所合組成之；普通委員之職務，祇限於各該項以內。而聯合委員得參與市議會中各方面之活動與事業也。（註一）

市議會議員之選舉法 法比意三國小都市市議會議員之選舉法，係採用連名投票制；而較大之市，當劃分若干選區，每選區推出其定數議員若干名。法國每一選區，至少推舉出議員四名，此外依人口之加增，而其議員名額亦增加。德英兩國之都市，亦劃分區域，惟每選區所推出議員數規定，祇有一名。在美國此制亦尚通行，惟採兩院制者，其人數較少之市議會，有時亦採連名投票制。連名投票制，縱或可多得知名人材，但有一大缺陷，往往少數之多數得選議員全數，而其他選員所選之人不獲當選。欲彌縫此弊，所以美國波士頓（Boston）當千八百九十三年，選舉長老議員十二名時，曾立一定律：凡選員所選候補長老議員，不得過七名。如是每一黨派，祇能推選候補員七名，所以少數黨亦必有當選者。於是政權不致為一黨一系所操縱。此制現已作廢。現今美國所通行市議會議員之選舉法，為奧大利投票制（the Australian ballot system）其制當實行正式選舉以前，各

黨派（亦有不用黨派選舉票，）先推選定數候補員若干名，然後將候補員之姓名，印在投票單上，選舉者可任意選擇焉。此外又有所謂聚積投票制者，（system of cumulative voting）每選員所選舉之票數，適與所選之候補議員數相等。但每選員，可將其所選之票數，祇繕寫一位或一位以上候補員之姓名。此制先施行於英國，既而他國亦漸漸採用之，惟因於論理上有所不合，故其推行不甚廣。歐戰以前，德奧兩國採用三級制，即依稅額之大小，而分選舉者為三等，每等須選出議員總額三分之一。在漢堡不來梅（Bremen）兩市，其所行之階級代表制，與普奧兩國所行之三級制不同；蓋漢堡不來梅兩市所行之階級代表制，不以選舉者所納之稅額為準，而以彼等所操之職業為準也。按此制農工商三階級，各推舉出定數之代表以充市議會議員之職，其制實遠勝普奧兩國所行之三級制也。

資格 德國市議會議員之資格，多半以財產為根據。其選舉方法，既採用三級代表制，註三第三階級所舉出之候補員，往往因其缺乏資產之故，被其他兩階級拒絕。於是第三階級，不得不另行選舉資產稍富厚者，為其代表。常因第三階級，缺乏是類人，彼等推選代表，乃不得不求之於其他兩

階級中。又依該國市制條例規定：凡高級官吏，有統轄都市之權，牧師，與其他教會中之重要職員，小學教師，司法官，以及刑犯等等，均無被選舉權。

法國男子，須滿二十一歲，並於註冊前居住都市滿六個月以上者，始有選舉權。設使不住在都市中而納滿四項主要稅者，得享受同等權利。而被選舉者之資格，較選舉者之資格更為嚴厲。年齡須滿二十五歲以上，品行端正，公權未經褫奪者，方為合格。不住在市區內，而納滿四項主要稅者，雖得被選為市議會議員，惟不得過議員總額四分之一。

英國市選舉制規定：凡占有土地房屋，並對於應納之稅按時繳清者，雖不住居於市而距市十五哩以內，其年齡倘滿二十一歲，無犯刑律之嫌疑，且能獨立營生，均有選舉權及被選舉權。惟近年以來，寄寓之人，亦享受同等權利。該國婦女，自千九百零七年以來，亦有選舉權及被選舉權矣。

美國市選舉制，對於財產一層，鮮有講究。凡男子滿二十一歲，係該國國籍人民，居住都市內若干年月以上，並非刑犯，均有選舉權及被選舉權。但有幾處地方，年齡須滿二十五歲，方始合格。又有少數之州，如賓夕爾佛尼亞州 (Pennsylvania) 及塔尼西州 (Tennessee)，選民於註冊以前，須繳清