

現代市制大綱

楊朝傑著

上海民智書局發行

現代市制大綱

目錄

第一章	緒論	一
第二章	美國之市制	一三
第三章	英國之市制	四七
第四章	法國之市制	六一
第五章	意國之市制	七五
第六章	德國之市制	八一
第七章	日本之市制	一〇一

第八章 中國之市制·····	一一一
----------------	-----

(附錄)

中國現行市組織法·····	一二九
---------------	-----

現代市制大綱

楊朝傑著

第一章 緒論

市政制度，是城市行政的一種制度。城市行政日見發展，市政制度更形重要。因為市政與市制，雖可分為二物；而在實際上，却是互相爲用而不能相離的。我們從世界文明國家進步的一般情形來說，都市的發展，實爲造成國家進步的重要元素。換一句話說，國家進步的基礎，是建築在都市發展的上面。所以一般學者，常常說城市爲文化之母，文化爲城市之花。美國孟洛 (Munro) 在他著的 "Municipal Government And Administration" 一書中，也有同樣的話，他說：「從廣義的方面來說，無論什麼

地方，高尚的文化，是從城市中孕育出來的」。

講到城市的發展，不可不知道城市所以發展的原因是什麼？就普通人的意見，以為城市的發展，全由於一國的人口數增加以後而起的現象。其實，這是錯誤的觀念。我們要知道都市人口的增加，與一國總人口的增加，實際上不能成為比例的。譬如：法國近年總人口，時有增減；而都市人口，則有增無減。愛爾蘭的總人口，年年減少，而都市人口，則年年增加。再就中國來說，中國人口數比美國約多四倍，比德國約多七倍；但是全國的通都大邑的數目，寥若晨星，遠不如美德兩國之多。所以我們可以說：一國總人口的增加，只可以算是促成城市發展要素中的一件事，而不能即認為城市發展的唯一的重要原因。講

到城市發展的主要原因，有下列三種：

(一)由於農業的改良，而影響於城市的發展——古代農業耕作的事情，全恃人工，手胼足胝，猶虞不足。一家人口，終歲勤勞，而僅能在冬日，可得閒暇時候。所以當其時，人口都集中在耕種田野。自農業發展而後，農業人口，乃生剩餘。在以前農場中一件事需用幾個人來操作的，到了農業發展而後，一人之力可兼數事。這完全因為農業上的工具改良，而使勞力大減的原故。據專門家的計算，若用近時的機械和充分的牲畜，則三農人的動作，可抵數十年前十五人的動作，其中十二人的動作，就算剩餘下來的。又據美國農科專家的調查，在一八九〇年時，農夫一人，用馬一隊，每日可耕田二三英畝。但在一九

○年時，農夫一人，以馬四匹，每日竟可耕田五英畝之多。

再在一九二〇年時，農夫一人，助以曳引機一架，每日可耕之田，即爲四十英畝。所以農業方法改良的結果，必至無地可耕，而大部分農夫遂不得不改業，以維持其生存。比較容易找到工作而維持其生存的地方，又只有城市，這是城市發展的第一個主要原因。

(二)由於商業的擴充，而影響於城市的發展——都市的起因，多賴天然的形勢，和交通工具的完備。在車船集聚，商賈輻輳的地方，商業自然發達，需要商人、工人自然很多，於是各方來者日夥，而城市因之發展。譬如英國自一八二一年至一八五一年間，爲人民集中城市的時期，也就是由於受商業發達的影響

而得來的結果。因為英國自一八一三年至一八三二年中，進口的棉花，從五千一百萬磅增至二萬八千七百八十萬磅。到一八四一年時，更增至四萬八千九百九十萬磅。進口貨日增，商業就隨之發達，需要商人和工人的數目，也就增多，這是城市發展的第二個主要原因。

(三)由於工業的進步，而影響於城市的發展——歐美國家，在工業革命未曾發生以前，經濟組織從沒有經過極劇烈的變化，人民的經濟生活，大部分仍可以自給自足。交易之事，不甚發達，城市的發展，當無希望。到了近代，工業革命發生，經濟組織根本起了一番大變革。大規模的工業，如雨後春筍，勃然興起，工廠制度，亦於此時出現於都市。因為都市地方，交通

便利，徵求工人既易，而工廠貨物，又便於運輸，並且於經營上，可得種種便利。所以工廠制度的發生，不但直接的影響，使工業進步，而間接的影響，使一般靠勞力爲生的勞動者，隨工業的發展，而麇集於都市，這是城市發展的第三個主要原因。

除了上面三個主要原因以外，還有移民，政治的影響，社交、娛樂、教育等次要的原因，都可以誘致人民的羣集，而促成城市的發展。

前面曾經說過，國家進步的基礎，建築在城市發展的上面，這固然爲我們所不可否認的事實；但是城市發展以後，所生種種不良的結果，也是必須爲我們所重視的。現在且舉出城市發展以後，所生幾種最顯著的不良結果。

(一) 衛生不良——人口集中於都市，一方面固然可使城市的領域擴張；而他方面也可以使人口的密度加甚，其結果家屋櫛比，空地缺少，地價上騰，則樓屋增多，影響空氣、日光，均爲不足。加以往來頻繁，塵污集聚，在健康者處此，尙且不能支持；在城市中一般體弱的住民，更何能忍受。所以，城市中患肺結核病者獨多；而城市中人口死亡率，尤甚於鄉村人口死亡率者，即由於城市中衛生不良所致。

(二) 貧民增多——工業進步，固影響於城市的發展，然受工業進步的惡影響者，即爲一般勞動者因工業的進步，勞働力供過於求，因此，失業問題成爲社會問題中最嚴重的問題。據英人加爾司波時的調查，倫敦的貧民，約占其人口十分之三。又據

田中氏所記東京的養育院，明治三十五年，其所收容的人數，僅有六百人；而明治四十五年增至二千人。十年之間，增加至三倍以上。而東京市的人口，此十年中僅增加百分之四十有奇。則其貧民的增加甚速，可以想見一斑了。

(二)交通的阻礙與美觀的破壞——城市人口的集中，其勢甚劇，並非有預定的計劃；而且城市集中的人口，又多屬勞動食力之人，所以他們的家屋所聚，很容易破壞城市的美觀；而商旅往來，車馬頻繁，很容易損壞城市的道路。加以人口稠密，則前此窄狹的道路，動形擁擠；而馬足車輛，在在可生危險。

(四)秩序紊亂與風紀澆薄——都市住民，土著者常居少數，大都四方所聚，良莠雜處。因為居住自由，遷徙至易，往往有

鄰居數年，而始終彼此不能認識者。所以城市住民，既無民族的關係，又少比鄰的情誼，社會秩序，常有紊亂之虞。復次，城市發達，住民良莠雜處，種種傷民德、敗民智的事情，應有盡有，我們只要留心去考察城市的一般情狀，就不難一一體驗出來的。

上面所舉四點，不過是近代各國城市發展後一般現象中最顯著者，也可以說是近代市政問題中最引人注意的幾個重要問題。近代市政辦理完善的國家，對於衛生的改良，舉辦貧民經濟與失業救助事業，改正市街，制定都市計劃，和嚴密警察組織等，無不籌劃施行，不遺餘力。歐美各國自十九世紀以來，即重視市政問題，實因為市政為省政與國政的基礎，市政辦理完善，省政

國政都可隨之改良。所以，歐美之視國是者，恆以市政改良與否，爲國運隆替的關鍵，市政在今日之重要，當可想見。

但是，市政良否，又隨市制的優劣爲轉移。市制猶如機器，而市政猶如原料與機器所製成的物品。如果機器靈巧，所製成的物品，必定精美。所以市制良善，一市行政，易收美滿效果；市制不良，城市行政，即受很壞的影響。我們現在既已體驗出市政的重要，那末對於城市政治所由出的城市制度，尤不可不加以特別研究。歐美市制，是經過長久時間的試驗，適應歐美的國情而創出來的。歐美國家因爲有了合乎實際需要的城市制度，所以影響市政，日見發展。中國創辦市政的歷史很短，而歷年所頒布的市制，在實際上，不但不能促進市政的發展；反

而因所定的市制，不能適合環境的需要，影響中國市政，至今仍是處於幼稚時代，和歐美先進國家的市政相比較，真是瞠乎其後，望塵莫及。

作者素非專治市政學者；但因平日留心研究各國政治制度當中，發見市政制度的重要，並且感覺到我國今後欲求市政的發展，和省政與國政的進步，非先制定一完全合用的市政制度不可；而關於世界各重要國家現行之市制，尤有介紹國人，以作借鑑之必要。作者特本此動機，不揣學識謏陋，著成此書，以應國人之參考。全書共分八章：第一章緒論，第二章至第七章六章中，分別將英、美、法、德、意、日本六國現行的市制，先作簡要的說明，次加以批評。最後的一章，即將我國現行之市制，加

以說明。全書取材，固不甚豐富；但關於市制重要各點，均已略加指出。雖然，其中謬誤漏略之處，仍在所難免，尙希讀者予以指正爲幸。

第二章 美國之市制

美國市政是到本世紀的初期，才達到完善的地步。當着一七九〇年美國最大的城市，如斐勒得費亞 Philadelphia 的人口，不上六萬。就美國的人口總數說，大約在一百年以內，人口數要增加四倍之多。在以前人口不多的時代，城市生活，非常單簡，城市的職務不多，所以城市政府的組織，也無須十分完備。到了人口增加，工商業發達，城市生活就日趨複雜，以前單簡的舊式的城市政治制度，當然不能適用於複雜的城市生活的新環境之下了。由這時代的推進，於是使美國城市政府的制度，逐漸改良。所以美國的市制，要比歐洲國家的市制，複雜多了。

現在且就美國的市制，分節敘述於後。

第一節 市長和議會制 (Mayor and Council Plan)

美國自十九世紀以來，城市政府制度，大都採用「市長和議會制」。這個市制，與美國聯邦政府和邦政府的組織方法相似，是根據於分權主義 (Principle of Separation of Powers)，按此制有一市長，一市議會。現在且就這兩方面，分條論其組織和職權。

I 市長

美國市長由人民直接選出，採用秘密投票法，得票最多者，即可當選。至於市長的資格，通常凡有選舉資格者，都有被選舉權。但在舊金山，斐勒得費亞，巴的摩 (Baltimore)，於有選舉資格外，更須居住都市滿五年，又年齡須滿二十五歲者，方為