

市政制度

张慰慈◎著

沈阳师范大学出版社

市政制度

张慰慈◎著

● 安徽师范大学出版社

· 芜湖 ·

图书在版编目(CIP)数据

市政制度 / 张慰慈著. — 芜湖: 安徽师范大学出版社, 2018.4
ISBN 978-7-5676-3379-7

I. ①市… II. ①张… III. ①市政学 IV. ①D035.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第034179号

市政制度 张慰慈◎著

SHIZHENG ZHIDU

特约策划: 李宗楼

郭敬东

责任编辑: 陈 艳

装帧设计: 任 彤

出版发行: 安徽师范大学出版社

芜湖市九华南路189号安徽师范大学花津校区

网 址: <http://www.ahnupress.com/>

发 行 部: 0553-3883578 5910327 5910310(传真)

印 刷: 江苏凤凰数码印务有限公司

版 次: 2018年4月第1版

印 次: 2018年4月第1次印刷

规 格: 700 mm×1000 mm 1/16

印 张: 17.5

字 数: 261千字

书 号: ISBN 978-7-5676-3379-7

定 价: 118.00元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与发行部联系调换。



张慰慈

出版说明

安徽师范大学前身是1928年创建于安庆市的省立安徽大学，1946年更名为国立安徽大学，1949年12月成建制迁至芜湖。后几经更名，1972年，经国务院批准，正式定名现校名。在90年的办学历程中，一大批知名的专家学者、社会贤达先后汇聚在菱湖之畔、镜湖之滨，著书立说，弘文励教。其中，五四时期重要的思想家、中国现代政治学研究的开拓者和中国市政学研究的开创者——张慰慈先生，于1930—1931年受聘省立安徽大学法学院政治学教授，兼任校务会议委员、校图书馆馆长^①。

张慰慈（1891—1976），曾于1912—1917年留学美国，获爱荷华大学博士学位，回国后受聘北京大学最早的政治学教授。在《新青年》《每周评论》《努力周报》《东方杂志》等五四时期重要刊物上发表了大量时政文章和研究论文，出版了《英国选举制度史》《英国政府纲要》《政治学大纲》《政治概论》《市政制度》《宪法》《政治制度浅说》等著作。受聘省立安徽大学期间，主讲“市政”“政治学概论”“欧美政治制度”等课程，并重新修改出版《政治学大纲》（商务印书馆1930年，第八版），同时出版《宪法》（商务印书馆1930年）和《政治制度浅说》（神州国光社1930年），用于法学院授课。

《市政制度》是在张慰慈关于市政问题系列研究论文基础上出版的

^①参见《安徽省立安徽大学一览》（民国十九年九月）第1页、第15页，安徽师范大学档案馆（1930-XZ-1）档案。

市政研究专著，是在他的博士论文《美国市政之委员制与经理制的历史与分析》之后具有代表性的市政研究成果，民国十四年九月（1925年）由上海亚东图书馆出版，民国十七年十月再版，为民国初期最早研究市政制度的著作。该书由胡适作序，胡适十分肯定并高度赞扬这部著作，认为“这部专论市政制度的书，是一部很好的市政研究的引论。……这部书的特别长处在于不偏重制度的介绍，而兼顾到制度背后的理论与历史。单介绍外国的制度，而不懂得这些制度的意义，是没有益处的。但制度的意义不全在理论的如何完美，而在他的历史的背景，——在他的如何产生。慰慈的书的长处就在这里。……我希望慰慈这部书能引起一部分国民的注意，……根本了解现代的城市生活的意义与性质”。

为弘扬前辈学术之精神，激发后学传承与发展，借90年校庆之际，整理出版张慰慈的《市证制度》，以利我们重新阅读。在大力推进哲学社会科学繁荣发展的今天，发掘张慰慈市政学研究的闪光之处，对加强现代城市管理与研究有着启示性意义。

安徽师范大学出版社

2017年11月

《市政制度》序

胡 适

我的朋友张慰慈博士在美国留学时，他的专门研究是市政制度；他的博士论文的题目就是“美国市政之委员制与经理制的历史与分析”。他现在著的这部专论市政制度的书，是一部很好的市政研究的引论。他这部书的后半很详细地叙说市政的具体组织，末两章还介绍他所专门研究的委员制与经理制。但这部书的特别长处在于不偏重制度的介绍，而兼顾到制度背后的理论与历史。单介绍外国的制度，而不懂得这些制度的意义，是没有益处的。但制度的意义不全在理论的如何完美，而在他的历史的背景，——在他的如何产生。慰慈的书的长处就在这里。

慰慈在这书的绪论里说：

凡一种民族没有建设城市的能力，其文化必不能十分发达。

这是最沉痛的话。他又说：

文化史上最重要的一步是从乡村的生活变化到城市的生活。

现在中国的情形很像有从乡村生活变到城市生活的趋势了。上海，广州，汉口，天津等处的人口的骤增，各处商埠的渐渐发达，都是朝着这个方向走的。我们这个民族自从有历史以来，不曾有过这样人口繁多，生活复杂的大城市。大城市逼人而来了！我们怎么办呢？我们有没有治理城市的能力呢？

在过去的历史上看来，我们可以说，我们这个民族实在很少组织大城市的能力。远的我们且不说；就拿北京做个例罢。北京的市政全

在官厅的手里。有能力的官僚，如朱启钤之流，确然也曾留下一点很好的成绩。但官僚的市政没有相当的监督是容易腐败的。果然十年以来的北京市政一天坏似一天。道路的失修，公共卫生的不讲究，是人人都知道的。电灯近来较明亮了；然装电表是非运动不可的。自来水管的装置是要用户出重价的；并且近来有人发现自来水内“每十五滴含有细菌六百个，且有大肠菌”。（十四年七月二十六日的中央防疫处的报告。）近年更妙了；内务部和市政公所争先恐后的竞卖公产，不但卖地皮过日子，并且连旧皇城的墙砖也一块块地卖了。最奇怪的是北京市民从来没有纳税的义务；连警察和公立中小学的经费都由中央筹给。舞弊营私的官厅不敢向市民征税；不纳税的市民也不敢过问官厅的舞弊营私！

前三年，政府有把北京市政改归市民自办的话了。于是三个月之中就发生了七八十个北京市自治的团体，大家开会，大家想包办北京的市政。一会儿，这七八十个想包办北京市政的团体又全都跟着京华尘土飞散了，全都不见了！

北京如此。其余的大城市的市政大都是受了租界的影响而产生的。上海闸北与南市的市政历史便是明例。我们固然不满意于租界的市政；但那些毗连租界的区域的市政实在更使我们惭愧。几十年的模仿何以竟不能使我们的城市有较好的道路，较完备的公共卫生，较完备的交通机关呢？

过去的成绩如此。我个人常想，我们的大城市的市政上的失败有一个根本的原因，就是我们虽住在城市里，至今还不曾脱离农村生活的习惯。农村生活的习惯是自由的，放任的，散漫的，消极的；城市生活所需要的新习惯是干涉的政治，严肃的纪律，系统的组织，积极的做事。我们若不能放弃乡间生活的习惯，就不配住城市，就不配做城市的市民，更不配办市政。例如去年北京军警费无着落，政府倡议征收北京房捐；然而终不敢明白征收，只敢举行一次“劝捐”。后来有一班市侩政客假借什么团体名义出来反对，就连这“劝捐”也不敢举办了！这一件事真可表示我们的乡村习惯。

慰慈在这书里说：

近来美国政治观念的改变大概是向那条所谓“工具主义”的路上跑；这就是利用城市政府的组织，想达到个人幸福和社会安宁的目的；例如要求城市为人民设备种种方法，使他们能利用种种机会，得到最高度的幸福，满足他们美术上的需要。最完备的公共卫生设备，最清洁的自来水，最贱价的和最完备的交通设备等等，变成了城市人民所应有的权利。

我们离这种“工具主义的市政观念”还远的很咧！我希望慰慈这部书能引起一部分国民的注意，能打破他们的乡间生活的习惯，能使他们根本了解现代的城市生活的意义与性质。我们若不彻底明白乡间生活的习惯是不适宜于现代的城市生活的，我们若不能彻底抛弃乡下人与乡村绅士的习惯，中国决不会有良好的市政。

十四，八，九^①，序于北京

^①指1925年8月9日。

目 录

- 001 / 第一章 绪 论
- 008 / 第二章 城市的发达
- 018 / 第三章 工商业和城市的发达
- 023 / 第四章 城市发达的结果——社会的
- 033 / 第五章 城市发达的结果——政治的
- 042 / 第六章 城市的特点
- 049 / 第七章 城市在历史上的地位
- 059 / 第八章 现代城市的地位
- 065 / 第九章 城市和国家的关系
- 075 / 第十章 欧美各国的市公约
- 086 / 第十一章 城市的选民
- 098 / 第十二章 城市的选举
- 115 / 第十三章 市民的直接立法权
- 122 / 第十四章 城市的政党
- 133 / 第十五章 市议会

- 148 / 第十六章 市 长
- 159 / 第十七章 委员会式的城市发展
- 175 / 第十八章 经理式的城市政府

附 录 张慰慈市政制度研究系列文章

- 190 / 美国城市自治的约章制度
- 203 / 市政问题
- 211 / 欧美城市和国家的关系
- 221 / 二十年来美国城市政府改革
- 234 / 上海的租界
- 239 / 市民与市政
- 249 / 革命以后的德国市政
- 265 / 欧美诸国的市长
- 271 / 后 记

第一章 绪 论

凡大群人民，聚居在小小一块地方，统称之为城或城市。城之周围有一堵墙，叫做城墙；城外四周有一条沟池，叫做城壕；城之上有楼，叫做城楼，以备瞭望城以外的一切情形。这就可以见得古代筑城的用意原为避免一切危险，保护城内人民的安宁。古代的城只是一种保卫的地方，行政长官均留驻在内，所以有京城，省城，府城，和县城的区别；在扰乱的时候，乡间人民也可以进城避免兵祸。古代的军器均是非常简单。所以在乱世的时候，一堵城墙大可以保护城内人民的生命财产。这不但中国的城有这样一种作用，就是古代欧洲各处的城也有同样的用意，伦敦巴黎在最初的时候也有一堵城墙围起来的。但在欧洲各国，以后因为工商业的发达，人民大都均集聚在城中，过城市的生活，城墙范围以内的地方就渐渐的不够用了，所以就不得不逐渐推广到城墙以外的地方。当时又因为各项军器的进步，一堵城墙就失去其从前的效用，没有保护的能力，欧洲各城因此就早已把城墙拆去。城的地位也就因之而更变。

市就是买卖杂聚处的地方。凡聚集货物为买卖的地方均称之为市，例如《易经》上所说的“日中为市”，现在北京城内的夜市，大

市，小市等类。在从前的时候，“城”和“市”这两个字是很有区别的：古代的“城”是保卫的地方，是行政长官留驻之处；“市”只指一切的商场。只因城是一种保卫界，其中的人民总是较多于别处，所以一切市场大都均在城墙范围以内。以后又因为商业的发达，商场的推广，从地方推广到全国，再从全国推广到全世界，往往全城以内的人民大都均以商业为生，所以有许多省城或县城，如广州，天津，上海之类，均已变成极大的商场。因此，城和市原有的区别此刻早已失去了，我们尽可以把“城”和“市”这两个字连起来用，作为人群聚居地方的代名词。

在法律上，各国的城市均有一种特殊的地位，和特别的权利，为其余各乡区所没有的。各国城市在法律上的地位极不一致，其定义也完全不同，并且又非常复杂，这种问题我们可以暂不讨论。在普通人民的眼光中看起来，城市这名词又非常宽泛，无论极大的首都，或极小的乡镇，均笼统的叫做城市。但从事实上着想，所谓城市也只是人类社会中的一种，这种社会非得有几种特别的要素，方能和别种社会有所区别。我们如果把城市的特质细细分析起来，就有三种主要的要素。

(一) 地理的 有一块确定的地方，其中大部份的空地均已造满房屋。

(二) 社会的 有大群的人民，很稠密的居住在这块范围很小的地方上。

(三) 政治的 有一个地方政治机关，管理该地方上的公共事务。

把这三个要素合并起来，我们就可以下一个城市的定义：“城市是一个民众众多的社会，占据一块确定的，房屋稠密的地方，并有一个有组织的政治机关。”除了各国法律上所规定的各别的特点之外，这个定义把城市所有的特质完全包括在内了。

城市的重要早已为大家所承认。并且现今的学者又一致承认欧洲的文明是城市的出产品，举凡一切物质方面的，或思想方面的进步，均发生于几个人口稠密的城市，然后再从城市之中传布于各处。所以在各种社会哲学观念之中，从亚里士多德直到斯宾塞，城市和国家进

化这个问题均占了极重要的地位。各哲学家对于这问题虽有各种各样的见解，但他们的兴趣总一致集中于城市一方面。古代希腊和罗马人民生活，完全是一种城市的生活，他们甚而至于觉得在城市的范围以外，生活是万不能完备的。当时国家的范围只是城市的范围，所以那时候的国家就叫做“城市国家”，兼有国家和城市的二种特质。那时候的一切生活，只是城市的生活；那时候的文化，也只是城市的文化。到了中世纪的时候，各处的城市却就衰败了，这是因为日耳曼人民向来靠农业为生，不惯城市的生活，他们侵入了罗马以后，就觉得那种不自然的城市生活非常讨厌，并把城市看做一切罪恶，一切恶习的中心点，所以极力主张恢复那种简单的自然生活。在这种状况之下，希腊罗马那时候的兴盛城市就没有存在的余地。直到工业革命时代，经济的进化和城市的发达发生了连带关系以后，人民对于城市的观念才有一种根本的改变。到了现代那种进化的哲学观念发生后，城市又变成文化的中心点。

这是人民对于城市的观念的变迁。我们如果从历史事实一方面着想，我们就可以晓得那人民的聚中确是文化进步的最主要原动力。城市的发达当然也有危险和弊端连带的发生出来，但这也是进化中所不能免去的事实。凡文化愈进步，人民的自治力愈不能缺少。有许多民族只因缺少自治能力，所以到了文化进步的时候，只能得到其弊病，而不能得其益处，其结果就使这类的民族不能存立于世界上。

在世界文化史上，人民集中在一处和文艺及科学发达的连带关系确是很显明的。有了城市中那种接近的生活，分工制度就能实行；有了分工制度，人民生产力就能增加。凡人民的生产力增加了一次以后，各种新的需要也发生了，同时人民又能享受各项新的快乐。在上古时代，凡一切劳力的事务大都均由奴隶执行，所以社会上就能渐渐的发生一种工艺阶级，专为那般富有阶级服务，使他们享受人生乐事。富有阶级既因分工制度，能食他人之力，而过安逸的生活，他们就有余暇，专任研究一切文艺，从智识方面贡献于社会。我们时常以为那种乡间的清静生活可以使人民的精神愉快，可以发展人民的思想

能力；我们同时却往往忘记那种烦恼的城市生活大可以磨利人民的智识，发展一切的天能，鼓动商务方面的动作，提醒人民的互助精神。

智识进步的主要原动力也是从城市一方面得到的。为大多数人民着想，一种继续不断的刺激是必不可少的。有了这样的刺激，他们才能多少有些智识方面的活动。那般过惯孤独生活的人民，必不能有多大的智识上的进步。我们只须观察那种孤居在乡区的人民的智识程度，就能明白这一层。智识进步的第一个要件就是人民间的互相接触；但这类的接触只有在人口众多的城市才能发生。现今城市中的社会生活就可以证明那种智识方面的激动力是从外界发生的；其最重要的要素就是摹仿性，摹仿社会中主要人物的一切举动，一切言行。风俗的发生，也只是实行摹仿性的一个例。只有风俗能使社会中群众人民有一致的行动，只有风俗能维持社会上的秩序。但社会上必须有了大群人民聚居在一处，人民间又有互相的关系，风俗方能发生。

凡一种民族，没有建设城市的能力，其文化必不能十分发达。从各种游牧民族所经过的历史，我们就可以证明这一层。游牧人民没有建设城市的能力，他们的职业不能使他们群居在一处；他们既不能群居在一处，城市的发生当然是不可能的。在梵文之中，连“城市”这一个名词都没有的，梵文中和“城市”这名词最相近的一个字是 Vastu，其意义就是居住的地方。

文化史上最重要的一步是从乡村的生活变化到城市的生活。在现今西欧各国，城市确是社会组织中最高的一种。至于那乡村生活变化到城市生活的主动动力，历史家的意见各不一致；概括的说起来，我们可以把他分成两派。照第一派的观念，城市生活之所以能发生，是因为人民间的关系日渐接近；人民间的关系之所以能日渐接近，是因为他们有一种共同的宗教观念，共同的宗教观念是城市人民的主要团聚力。照第二派的观念，最初的城市只是一种保卫界，是邻居农民在危险时期的藏身之所。

从历史的事实方面着想，这二种观念自然较为妥当。共同的宗教观念只是经济的和社会的需要的结果，人民群居在一处，他们就不得

不有一种共同的宗教观念，但共同的宗教观念却不是人民集中的主要原因。最初的所谓城只是上边所说的那种以城墙围起来的地方，是人民的藏身之所，以后就变成人民久居的地方，一切的市场也在其中发生了。但同时人民的经济状况也得要经过一种极大的变更，人民必须从游牧的生活进化到农事的生活，城市才能发生。除此之外，还得要有几种天然状况，适宜于人民集中，人民才能建设城市。所以城市的发生，一定在几处特别的地方；但人民久居的地方，也不是随便可以变成城市的。例如山岭区域是不宜于人民集中的。在这类地方，宜于耕种的区域是很有限的，并且个人的耕地又为森林或牧场所隔绝，不能连接起来。在古代的文化之下，平原的地方也不宜于建设城市。这类的地点特别是适宜于畜牧之用。只有大河流域的地方，四周围还有天然的防御，如山岭或沙漠之类，方能适宜于城市的发生。这类的区域一定是肥沃的地方，其出产品定能供给大群人民的食料。并且邻近山岭地方的游牧人民又时有侵入之患，河流区域中的农民非得有通力合作的能力，互助的精神，方能保护他们的平安，不致为游牧人民所灭绝。这种种情形就是城市发生的主动动力。古代希腊的城市就是这样发生的。并且在古代历史上，时有农业人民建筑城墙和城楼，防御邻居部落的侵入，保护他们农村的安宁。城墙范围以内地方往往就逐渐变成大群人民的居所。这样区划以后，从前的农村就变成以后的城市。

但这种变迁的重要，直到了近代才显露。各国国民的生活和国民思想均大受其影响，现代各国政府组织所根据的政治观念，经济生活的主要特质，现代社会的特点，均因城市发达而发生的。爱国心是起源于人民依附土地的观念；但依附土地的观念，却因城市生活的影响而更加强盛。虽则从游牧时代进化到农业时代的时候，人民依附土地的观念已经发生了，但农业的发达也是受到城市的影响。直到农业出产品的销路逐渐增加，城市逐渐推广，人民在农事方面所用的工作是很有限的，那种依附土地的观念，也是很薄弱的。人民如果能够记忆那种长期的极困难的争斗，对于已往所费的心力有一种感悟，对于将

来的进行存一种牺牲的决心，那末，他们才能有爱护土地的观念。最初的农民往往没有这样一种观念。城市发生后，就同时发生一种新的经济的和社会的关系。在从前纯粹的农业时代，每一家族均能自食其力，不依靠外界的供给。各项职业间的分工制度尚未发生。以后有了确定的市场，各种人民就能各就他们所擅长的几种工业，各做各的事务，一切工商业方面的分工制度制因之发生了，人民间的关系也就复杂了，而依附土地的观念也渐坚实了。城市就变成一种土地单位，是各种工人销售出产品的地方，又是富有地主的娱乐场。从这种新的经济关系，和新发生的一切娱乐，人民的居住所就有一种新的意义。公民观念，及其附带的那种爱恋土地的观念就能实现。并且那种爱恋土地观念也不单限于个人所有的财产，如农业时期的状况。因为城市是各种经济机会的中心点和娱乐场所，人民就往往把全城的土地作为住所。各个人不单是一块小小土地的住户，却是城市的居民，简单一句话，就是一个市民。

这种经济的，和社会的关系的发展还有一种重要的结果，这就是社会习惯和人民礼貌方面所受到的影响。语言文字也确定了，并且又能确实表示各种人民的状容。比方“乡下人”和“城里人”这两个名词不但是指乡间和城市人民的区别，并且又指那种粗俗的和文雅的人民的区别。上述的那种摹仿性在一切风俗，习惯，和礼仪方面的势力是非常的大。文雅的社交形式是由几个大财主或大地主所提倡的。他们同时又是政治上的领袖，所以凡是他们所提倡的，总能有极大的效果，我们只须观察现今社会中的状况，就可以明白这类领袖所占的重要地位。每个阶级，甚而至于各阶级中的各派别，各有各的领袖，凡是社交方面的一切标准均由这班领袖所规定的。每个阶级又时时摹仿上一个阶级的一切行动和一切礼貌。这种摹仿性虽是人性中的一个弱点，但从社会学方面着想，却是进步的主动动力。摹仿性能统一各种人民的习惯和行动，并且其影响也不单限于城市的范围以内。各城市中的各阶级往往互相交换他们社交方面的和行动方面的新标准。这尤以京城和省城间的关系为更甚。所以在古代，雅典人民的风俗为全希腊