

張銳 著

梁啟超 校閱題籤

市制新論

英法德意美日及我國
現行市制之比較
我國之理想的市制

市制

新論

英法德意美日及我國
現行市制之比較
我國之理想的市制

梁啟超
張銳

江苏工业学院图书馆
藏書章

商務印書館發行

市制新論

此書有著作權印必究

中華民國十五年六月初版

每冊定價大洋叁角伍分

外埠酌加運費匯費

編著者 張

校閱者 梁 啓

超 銳

發行兼
印刷者

上海寶山路
商務印書館

發行所

上海及各埠
商務印書館

A TREATISE ON MUNICIPAL GOVERNMENT

By
CHANG JUI

Edited by

LIANG CHI CHAO

1st ed., June, 1926

2nd ed., Nov., 1927

Price: \$0.35, postage extra

THE COMMERCIAL PRESS, LTD.

SHANGHAI, CHINA

ALL RIGHTS RESERVED

獻
給
母
親

To My Dearest
Mother
This Book Is
Dedicated

市制新論

目次

第一章	緒言·····	一
第二章	英國市制·····	三
第三章	法國市制·····	一二
第四章	意國市制·····	二四
第五章	德國市制·····	二七
第六章	日本市制·····	三六
第七章	美國市制·····	四二
第八章	廣州市市制·····	五五
第九章	內務部訂定之市自治制·····	六六
第十章	青島市自治制·····	七五
第十一章	中國之理想市制·····	八一

市制新論

第一章 緒言

都市之發展，爲人羣進步之一要素。自十六世紀而後，歐西之封建制度衰而所謂新城市者乃崛起，爲近世國家成立之基。在政治史上地位甚爲重要。更自經濟上言之，世界愈進，而人類之需要愈繁；需要繁則商工業亦愈形發達。占經濟界優勝地位之都市，遂能應用其特殊地位，爲商工業之中心，故有一縣一郡之市，有一省一國之市。其形式尤進者，且爲國際貿易競爭之場焉。且也都市自治爲培養民主國民自治之智識而造成真正民治之階，蓋都市之事，卽以其都市之人治之。利害責任切，則權義之辨明。閱歷執務久，則政治之識富。地方區域狹，則實施不感困難。地方情形熟，則辦事無虞隔膜。然則事業複雜，進化迅速之都市，舍自治制度其何能治之，故自治制度，遠之爲民治所以成立，近之爲都市所以繁榮。迄至今日，各國之言自治制度者，莫不以市自治爲其研究之中心，蓋以此也。我國古昔，

以城市爲政治之樞，攻守之具，至於市政，乃所未聞。益以重農輕商之積習，而城市又爲商賈及趨利者雲集之地，於是清高者流，皆不屑談城市。董修甲先生在其近著市政新論自序中，開章明義，卽謂我國向無市政之可言，誠非過論。然自歐風東漸，商業日繁，城市之居民有增無減，其地位亦日益增高。故年來地方自治之聲浪洋溢於耳，各大通商口岸之居民復因種種需求與刺激，感覺創辦市政之必要，於是乎市制度乃極爲一般人所注目。南通，廣州，吳淞，杭州，昆明，青島等處皆先後實施市制，蓬蓬勃勃，狀況良佳。內務部亦訂立市自治制，明令頒行。然細考之，則機關之組織，監督之實施，職務之分配，均不無可議。雖神而明之，存乎其人，然制度不良，則施行多礙。爰草斯篇，首介紹歐美各國之市政制度大要，次論列我國現有之市制，末述吾國之理想市制應如何而可。儻能供立法上之參考歟，則不佞之幸也。

第二章 英國市制

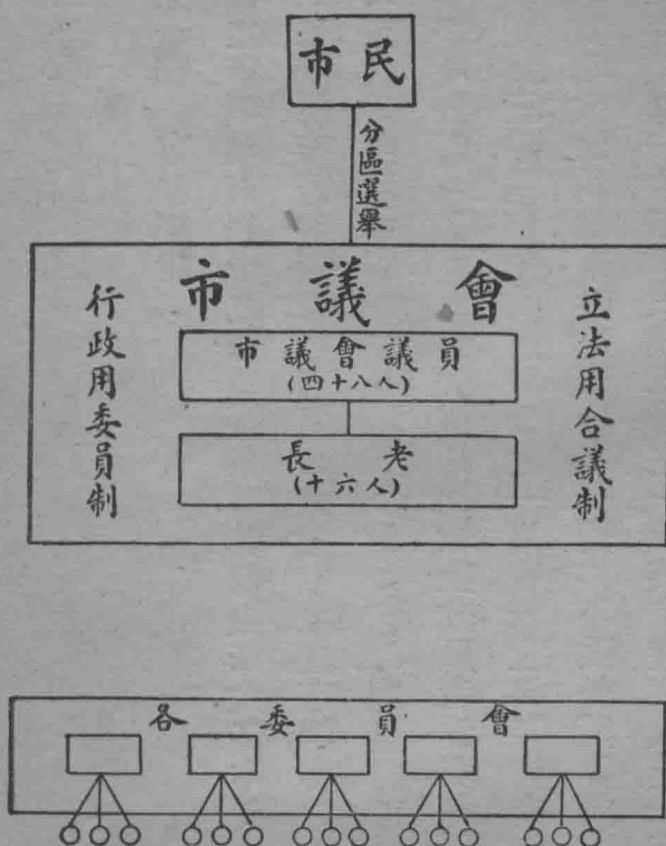
第一節 市制總說

英國之市制爲市制中之極負盛名者，其組織法大多本於一八三五年所頒之市法人條例。每市設市議會，爲市之事權集中之處。市議會大約爲二種分子所組成，一爲議員（councillors）一爲長老（alderman）。議員由市民直接選舉。小市中之選舉多不分區（ward），但大市則比較上分區者爲多，每區選舉議員三人。市議員任期爲三年，惟每年改選三分之一，故實際上每年皆有一次選舉。市議員選任長老，其額數大約爲市議員三分之一，資格不限於議會內人員，長老任期六年，惟每二年改選一次，每次改選二分之一。故英市議會人員，一部分爲人民直接選舉之代表（議員），一部分則爲議員所選任之長老。每年及間年之局部改選，實予以不少之穩固。長老與市議員同爲議員，所不同者，長老非由市民直接選舉，而任期較長，且常爲各重要委員會之主席而已。每市設市長一人，由議會選舉之，不

限於市議會內之人員。市長除爲議會之主席外，幾無他項獨立之權力。

英國市之職權，大約如下：(一)地方民庭刑庭之司法。(二)警察。(三)地方公產之管理。(四)徵稅。(五)地方官吏之任免。(六)監視各部。(七)地方立法。以及一

自十二至二十



第一圖 英國市組織圖

切關於公共福利、公共營業、與公共安寧之種種事業。市之行政權操於各委員會 (committee)，實際上則與各委員會合作之常任官吏負其責。各委員會由議員組成，每委員會設主席一人，而每委員中，又常分爲小委員會 (subcommittee)。故英之市行政，極有系統，常任市官吏向各委員會負責，各委員會向市議會負責，而市議會則向市民全體負責。

凡市民中納地方稅而住居本地在一定時期以上者，方有選舉權。英之地方稅，徵之財產之租金，而不徵之財產之賣價，故納稅者常爲租房人，而非財產所有者也。

茲舉北明翰市之組織以爲例。該市在一九一七年舉選市議員時，計分三十區。

北明翰市之組織

市長一人
長老三十人
議員九十人
非議員之委員會委員五十四人

行政機關之分配

市街電車委員會
市街計劃委員會
市工程委員會
市衛生委員會
公園委員會
美術館委員會
市場委員會
地方養老金委員會
獸醫委員會
街燈及街道清潔委員會
儲蓄委員會
薪俸工資委員會
總務委員會
煤氣委員會
圖書館委員會
財政委員會
產業委員會
電業委員會
教育委員會
救濟委員會
公共浴場委員會
市秘書室
市公安委員會
水道委員會

以上委員會總計二十三項之多，而大委員會中，又常分爲小委員會。試舉財政委員會爲例：則分簿記年金爲一小委員會，養老金爲一小委員會，地方稅捐照爲一小委員會，印刷文件爲一小委員會。觀此，則英制組織之繁可以想見矣。合全市百二十人之長老與議員，分配於二十五種之委員會，人數殆不能與之相應，故往往有一人而兼兩委員會者。

至於各市財政，則與中央財政有一極不相同之點：即各種事業各爲一預算，而彼此不相統屬。譬之電業爲一預算，公共浴場爲一預算，電車爲一預算，總之以所收入應付支出是也。然地方事業中亦有，但有支出而無收入者，如道路工程，教育，救貧等是。於是以地方稅支出之。大略計之，以收入應支出爲第一步；收入不足，再以地方稅補之，是爲第二步；地方稅之數太小，不能舉辦大事業，則以地方公債或押款充之，是爲第三步。

舉北明翰市爲例，則租金一鎊之中，其應納之地方稅如下：

救貧稅

一先令五便士半

市政稅（除教育外）

二先令八便士

教育稅

一先令八便士半

公共圖書館稅

一便士半

地方改良稅

二先令一便士半

總計

八先令半便士

各稅各有指定之用途。市政稅及地方改良稅之範圍較寬，其用途如下：市政稅之支出，警察費一也，司法費二也，官吏薪金三也，浴場公園費四也，度量衡檢查費五也，市墳地費六也，傳染病院費七也，自來水費之補助八也，補助公共圖書館稅之不足九也，美術館費十也，瘋人院費十一也，溝渠費十二也；至於改良稅之支出，則道路費一也，陰溝費二也，救火隊費三也，家屋改良補助費四也……

總而觀之，英國市制之特點，在以市議會爲惟一機關，無所謂立法行政之對抗，而市議會議員同時爲委員會之委員，亦猶彼國中央政府內閣閣員出於國會之議員耳。至於其最顯明之缺點，則在組織過於複雜，設事事依法制而行，則匪特工作遲緩，且議會亦將有不堪其擾之苦。至於爲市議員者，大抵皆一時知名，道德高尚之紳商，故一切財政出入，絕無作弊等事。亦以英人勇於公事，操守廉正，富於保守性，尊從習慣使然也。北明翰大學哲學教授米爾海氏（Murhead）著北明翰市政情形一書，有云：「北明翰市政之成功，以市民所選之議員之才能，熱心，道德，爲基礎。三十年來之成績卓然有聲於時，皆全市公民以其最寶貴之精力消耗於

之公益事業之所致也。」

第二節 市制討論

(甲)贊成理由；

(一)合行政及立法之職權於同一團體，可免種種誤會及衝突。

(二)既有青年銳進之市議員，復有老成持重之長老，合二者之所長以立法行政，結果必佳。

(三)無立法驗經之青年議員，可在富於經驗之長老前陶冶學習，以成日後最有經驗之市議員或長老。

(四)不限制市議員之連任，可使市議員本其積年累月之經驗，以從事市政之推行。

(五)長老由市議員推選，是凡有學識有經驗之人，雖不為市民所選舉，仍可為市議員所推重，不致有向隅或遺才之憾。

(六)分區選舉，而市議員不限於本區市民，是市民之有學識，有資望者之被

選機會極多，可以盡量收羅。

(七)選舉及被選舉資格極寬，既可代表民意，又無遺才之虞。

(八)市書記長及各部職員皆專門人才，以之輔助委員辦理市政，收效自易。

(九)各行政委員會直接對市議會負責而行政又操於專家之手，有民主政治之利，而無其弊。

(乙)反對理由：

(一)合行政立法於同一機關，其權力過大，有把持專制之憂。

(二)以議員兼任行政職務未必適宜，因能言者未必能行，且負時望者未必爲行政好手。

(三)以委員會辦理市政，辦事過慢。

(四)以委員主持各部行政，於立法時可以利己之條件互相交換，殊有害於市政之進行。

(五)市議員無暇計及各部細事，各部例行細事，由市書記長及各部職員隨

意處理，各委員易受祕書長及各部職員之朦蔽。

(六)市議會人數過多，糜費市之財源。

(七)市議會中之長老，大抵皆爲各委員會主任，長老之勢力過大。

(八)市議會連任無定期，有少數人把持之弊。

(九)市議會議員多青年，富於急進精神，長老年老，往往畏首畏尾，兩種精神，勢難合作。

請參閱：

張君勳：英德美三國市制及廣州市制上之觀察。改造四卷七號，三一六頁。

Albert Shaw's "Municipal Government in Great Britain."

W. B. Munro's "Municipal Government and Administration," Vol. I, p. 357-359, MacMillan, N. Y., 1923

第三章 法國市制

第一節 普通市制總說

法國各市 (communes) 現行之市制，係按照一八八四年四月五日所通過之市制法，惟巴黎市制則屬例外。市有立法機關（市議會）及行政機關（市行政部），而以市議會爲重，蓋歐洲各大城市，多以市議會爲其柱石也。

法市議會之大小，以市民之多寡爲定，大都有十名至三十六名之議員。市居民逾六萬者，其市議員名額，皆固定爲三十六名，如此種市法有三十左右。但巴黎及里昂屬於例外。巴黎有八十人，里昂有市議員五十四人，市議員之任期爲四年。小市選舉不分區，大市分區，每區至少有議員四名，男子年在二十一歲以上，居住市內六月以上者，皆有選舉及被選舉權。但雖未居住市內，而納有市稅四種之一者，亦有選舉及被選舉權。故往往有商人納有市稅並非市居民，而亦有選舉及被選舉權者也。市議會選舉後，由市議員互選祕書長一人。斯職法人極尊崇之。此外