

種八十第書叢小科百

網大制市美歐代現

著年彭顧

版出館書印務商

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，大半因我國市制之不良，有以致之。蓋欲使都市中凡百事業之舉辦，不得不設有各種補助行政機關。務使各機關人員，得各專其事，各司其職，并各盡其能。又欲使都市政治之施行，能順合民意，并其主權操諸於民，則不得不設有市議會，（City Council）或與市議會相等之機關。務使市民代表，得操握財政與立法權，以防止市行政首領之貪污暴戾，恣意擅斷，不肯遵從民意。而我國（註一）之都市政府，仍係專

制時代之產物；既乏各種行政機關之設立，又無市議會之組織。一切政治，均委諸於市政公所所長一人。縱使其稍有才能，并肯熱心從事，而一人之心力，究屬有限。故雖有抱革新市政之宏願，終難以成事實。何況現今我國之一般市政公所所長，由各地縣知事委任。縣知事選派此職，常以權勢爲標準，或受人囑托，鮮有論其才德。以是其所委任者，非聲勢洶洶之縉紳，即氣息奄奄之宿老，非汲汲營私之賤夫，即尸位素餐之庸才，而罕有英明果敢，熱心從事，才德兼備者。至於其中能熟諳都市政治之當如何措施，凡百事業之當如何刷新舉辦者，更百無一二焉。如是而欲求都市政治之昌明，地方事業之革新，不亦難乎？故現今舊市制之不適用於用，昭然若揭。近者新市制雖已頒布，而亦未盡善，勢不得不採納現代歐美各國所行之市制。我國各都市當依其地方情形，酌量而變通之。爰作現代歐美市制大綱，供諸國人。一以引起國人對於研究市制之興趣；一以供我國各省各地採用新市制之資料。惟作者學殖淺薄，文辭譚陋，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！

（註一）我國之市自治制，公布於民國十年七月三日，然至今尚未實行。

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。（註二）法國市之名稱，於千八百八十四年之法典上規定，凡行政區畫之單位，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，卽如里昂馬賽之大，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，均稱為市寺區。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，得稱為州寺區。其中有名之為市者，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，或曾為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畫分，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，而分地方行政區域為郡、市、鎮、村。郡較大於市，所稱為市者，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。（註三）依我國市自

治制第一條：

市自治團體，以固有之城鎮區域爲其區域；但人口不滿一萬人者，得依鄉自治辦理。

又第二條，市分左列兩種：

一、特別市由內務部認爲必要時，呈請以教令定之。

二、普通市除認定爲特別市外，皆屬之。

由上兩市條例，知中國所稱爲市者，即從前城鎮域；但人口須在萬人以上。此歐美各國，與我國市之意義及其範圍之大概也。

(註一)見蒙羅(William B. Munro)博士所著歐洲市制一書。

(註二)見中國現行地方自治講義上冊，及中華民國現行地方自治法令。

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，且祇限於美國一國。（我國廣州汕頭及青島市，均採用市委員制。）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；利物浦百十六名；柏林百二十六名；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。美國各市市議會議員之名額，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。依我國市自治制第十五條規定：市自治會會員之名額，在人口未滿五萬之市，定爲十名；滿五萬以上者，每增人口一萬，遞加會員一名。但特別市至多以三十名爲限；普通市至多以二十名爲限。湖南省制草案第十三條規定：市議會議員名額以人口爲比例：一等市——人口滿二十萬以上者——每人口一萬，出議員一名；二等市——人口滿五萬以上不及二十萬者——人口五萬至十萬，出議員十名；十萬以上，每增人口一萬，加議員一名；三等市——人口滿五千以上不及五萬人者——人口五千至一萬，出議員六名；一萬以上，每增人口一萬，加議員一名。廣州市市參事員之名額，爲三十人，其中十人由省長委任，十人由市民公舉，十人由工商兩界各推選代表三人，教育、醫生、律師、工程師各界，各選出代表一人。由斯知我國市議會議

員之名額，較法美荷西四國爲尤小。拙見以爲我國市自治制，湖南市制草案所規定市議會議員之名額，及廣州市暫行條例所規定市參事員之人數，頗得其當。何則？市議會議員名額過多，縱有集思廣益之利，然而因分子複雜，意見紛歧，對於會務方面，反有多所窒礙稽延。市議會議員倘若爲有給職，市政府對於經濟方面，負擔亦加重。此誠所謂兩不利也。英德意諸國，市議會議員之定額，多至百數十人，其不蹈上列兩種之弊竇，我不之信。幸而此數國之市議會議員，皆爲無給職，所以對於經濟方面，亦無不利也。

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行政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。(註四)

(註四)見弗挨里(J. A. Fairlie)博士之市行政市議會篇；及蒙羅博士之歐洲市制與美國市制兩書。

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，當畫分若干選區，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，亦畫分區域，惟每選區所推出議

員數規定，祇有一名。在美國此制亦尙通行，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，而其餘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。於是政權不致爲一黨一系所操縱。此制現已作廢。現今美國所通行市議會議員之選舉法，爲奧大利投票制。（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，而分選舉者爲三等，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爲準，而以彼等所操之職業爲準也。按此制農工商三階級，各推舉出定數之代表以充市會議議員之職，其制實遠勝普奧兩國所行之三級制也。我國市自治制條例上，對於市會議議員之選舉法，未曾載明。（註五）湖南省制草案第十二條規定：市議會由全市公民用無記名投票法直接選出之。（註六）廣州市參事員，除其中十人由省長委任，又十人由工、商、教、醫、律師、工程師推出外，其餘十人亦由全市市民用無記名投票法直接選出之。其選舉事宜，由省長委任市民五人所組織之市選舉委員會，辦理監督之。其市選舉細則，即由此委員會訂定之。

（註五）請參閱湖南省市議會議員選舉細則草案。（太平洋雜誌三卷六號。）

(註六)請參閱廣州市市選舉條例。黃任之先生之一歲之廣州市。

資格 德國市議會議員之資格，多半以財產爲根據。其選舉方法，既採用三級代表制，(註七)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，爲其代表。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。

(註七)見蒙羅博士之歐洲市制百三十七頁。

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，較選舉者之資格更爲嚴厲。年齡須滿二十五歲以上，品行端正，公權未經褫奪者，方爲合格。不住在市區內，而納滿四項主要

稅者，雖得被選爲市議會議員，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，并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，并非罪犯，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，如賓塞爾佛尼亞州 (Pennsylvania) 及塔尼西州 (Tennessee)，選民於註冊以前，須繳清其人頭稅或地方稅，而約有三分之一州，選民須有最少量之教育限度，常以能誦讀省憲或市特許券者爲合格。