

訂審會學政市國中

期時政憲訓

權商之制市蘇江

著甲修董

行發局書會協年青

訓憲

政時期江蘇市制之商榷

（通商城市市制
內地城市市制）

江蘇各市，自辛亥九月，公布江蘇暫行市鄉制後，即創辦市政，至今已十有七年。在此十數年中，以市權論，僅爲美國列舉市權之方式，雖有因「地方習慣向歸紳董辦理各事一項」之概括條文（見江蘇暫行市鄉制第五條第八項）但我江蘇各市紳董，向來辦理之事，實屬不多，是概括式所包者，仍屬有限。以監督制度論，凡自治性質行政，與代理行政，均須受政府之監督（見江蘇暫行市鄉制第一條及第一百〇一條），一則使城市於辦理自治市政時，不能自由處理一切，再則使自治行政與政府行政，混亂不清。以市政府組織制度言，除採用市議會與董事會之分權市制外，毫無如何之改良。以選舉制度論，對於已受教育女子之參政，既未規定，對於分區選舉與不分區選舉之利弊，從未研究。（見江蘇暫行市鄉制第十六條及江蘇暫行市鄉制選舉章程）以市政府官員論，對於議員違反民意，任

便立法，市官把持市政，倒行逆施，皆無相當防止辦法。以財政論，各市收入微少，不能辦事，毫無方法可以補救。以警政論，明知警察爲辦理良市政之生命，至今仍不改歸各市辦理。對於辦理市政人才之缺乏，從無造就市政人才之計劃。對於市民不能贊助市政之辦理，亦不計劃以開導之。再論各城市之工商事業如何發展，交通制度如何改善，均未稍有計及。故各市已經依江蘇暫行市鄉制，而組織城市政府者，與未組織城市政府前所辦之事，并無區別。卽以上海市論，除建築若干惡劣石子道路，徵收數種稅捐外，其他實不多聞。上海市市政之成績，既如是惡劣，他市可想而知。如以東西各國所辦市政衡之，豈非天壤懸殊乎！是我江蘇市政辦理十數年後，毫無如何之成績。今當北洋軍閥推倒，百政更新之際，國政省政，固須大加改革，卽城市政制，亦應積極刷新。茲就管見所及，對於江蘇市制較重要問題之改良，略陳數點，并附以市制條文，以備採擇焉。

一 江蘇城市之分類問題

依江蘇暫行市鄉制之第二節第二條云，『凡縣治城廂地方爲市，其餘市鎮村莊屯集等，各地方人口滿五萬以上者爲市。』是市者，計分兩類：一爲縣治之城廂地方，一爲五萬人口以上之市鎮村莊屯集等各地。但詳細分解之，縣治之城廂地方，固非各處一律，卽市鎮村莊屯集各地之人口滿五萬者，亦非到處相同。譬如寶山之城廂，僅係內地之城市而已，其居民除土生者外，多有外籍人民，住居其中，其城市中之問題，與內地江北各縣治之城廂中問題，無大出入。至上海之城廂，無錫之城廂，以及南京蘇州等各城廂，皆爲通商口岸之城廂，內有土民與客民，問題至爲複雜，需要極不相同，故舉辦市政時，對前者，則應依其問題之簡易，而有相當之市政制度，與行政方法，對後者，又應依其問題之複雜，另定適宜之市政制度，與行政方法，方不致有誤。今江蘇暫行市鄉制，祇以『縣治城廂地方』數字，概括各不相同之城廂，規定一律之市制，與行政辦法，不怪各市舉辦市政時，不能各依需要之簡繁，而處理裕如，稍有成績。再如五萬人口以上之市鎮村莊屯集等，亦有至不

相同之情形，如上海之南北市，南京之下關，鎮江之租界，其人口各在五萬以上，但以其爲通商口岸之故，問題既多，又至複雜，居民之中，既有土著，復有外籍，更有外國商人教師等，豈可與內地五萬以上人口之市鎮村莊屯集，如太倉之沙頭，寶山之羅店等，除土民外，並無客籍，更無外國商人，其城市問題至爲簡單者，所可同日而語？故江蘇暫行市鄉制之以縣治之城廂爲一類，又以五萬人口以上之市鎮村莊屯集爲另一類，更以同樣市制與辦法規定之，至不適宜，予意江蘇各城市應分如左兩類，更應依兩類城市各不相同之需要，各定適當之市制與辦法焉：

(一) 凡通商大埠之城廂，與市鎮村莊屯集等各地方，人口滿五萬者，爲甲種城市。

(二) 凡無通商關係之內地城廂，與市鎮村莊屯集等各地方，人口滿五萬者，爲乙種城市。

如此分江蘇城市爲兩類，可免江蘇暫行市鄉制分類之弊病，蓋通商口岸之

城市，無論爲城廂，或爲市鎮村莊屯集，其人口在五萬以上者，大概問題相同，人民之複雜相似，卽城市中一切之需要，亦無大出入，而內地城市，無論爲縣治之城廂，或爲市鎮村莊屯集，因無通商之關係，故問題概皆較簡，又無中外雜居，或土民客民，複雜情形，其需要亦大略相同，以彼此相同情形之城市，各定爲一類，不致不適宜也。

再考歐美各國城市發達之情形，大概凡在二十萬以上人口之大城市，俱係瀕臨海洋，而又工商發達之城市，是我江蘇各城市，能否發達，要以是否沿海，是否瀕江，以爲斷，斷非內地城市所能比者。易言之，內地城市概屬小城市，不能如何發展，而通商口岸之城市，其發達實無限制也。至通商口岸之大城市，無論爲五十萬人口者，或爲百萬人口者，總難逃脫其複雜之情形，如能採用一種市制，可以對付種種複雜問題，自無不適之處，可以發生矣。

此外，市與鄉之情形，顯然分別極大，不容採用一種相同之制度與行政方法。

德國曾一度合鄉市爲一氣，而以一種制度，勉強各市鄉照辦，但行之未久，弊病疊出，終不能不修改之，各定適宜之制度焉。江蘇暫行市鄉制，規定一種制度，由各市鄉一齊遵照辦理，是又一極大之缺點，故改訂市制時，不應將鄉制亦合併之，應將鄉制另外規定，並應依鄉地方情形，而定適宜之鄉制，則至善矣。

二 江蘇各市之市權問題

江蘇暫行市鄉制，所規定關於城市之市權，係一種列舉方式，但據第五條第八項「其他因本地方習慣，向歸紳董辦理之各事」之條文而言，是列舉式外，又有概括。祇以江蘇紳董向來辦理之事甚少，不能概括城市一切行政。在現時各市初辦市政之時，暫行市鄉制第五條所列各項市行政，或者不能完全舉辦，但於日後城市發達，人口繁多時，所列各項，恐又不足，而又無相當之條文，規定城市於必要時，得舉辦新事業，則城市將有諸多不便之處，此以列舉式規定市權之最大缺點，美國已有苦痛之經驗矣。歐洲各國，大概對於市權，概以概括方式規定之，故城

市得因新事業之發生，隨時舉辦之，毫無美國因列舉方式，不能隨意舉辦市政之困難。兩相比較，似乎概括式較列舉法爲佳。但依予之研究，概括式亦非盡善盡美，而於江蘇各市，對於市政之辦理，毫無經驗者，尤不相宜。何也？蓋以概括式規定市權，其條文不外『市之應興應革事宜，概由市自理之』數字，但在我江蘇各市之無市政經驗者，對於一市應興應革事宜，究屬何種，似無頭緒。舉辦市政時，恐將不易着手也。是以概括式規定市權，於無經驗之城市，亦有種種不便之處。最佳之法，參用列舉與概括兩式，以規定市權，至爲適宜。而於無經驗之江蘇各城市，尤爲適宜。所謂參用兩種方式者，即先列舉市權之最重要者數種，以指導無經驗之城市，使之於初創市政時，有相當之市政可以舉辦，再以概括式，許各市於必要時，可以隨時依法舉辦新事業也。前年予以顧問資格，出席於淞滬特別市公約委員會，對於該市公約第五條列舉特別市職掌外，建議更加以下數字，『以上列舉之法，不作爲限制本市職權之解釋，』此即參用列舉與概括兩種方式也。

三 監督制度問題

今日歐美城市所辦之事，有祇關於一市者，於關有一省或一國者，此不獨外國城市如是，即我國各城市及江蘇各城市，均莫不然。在城市辦理關係於一市之事務時，城市應能自由舉辦，不受政府如何之干涉，此所以貫徹地方自治之真義。查各國對於城市辦理城市性質之事務時，大概准許各市自由舉辦，亦所以使城市能有自治之機會，即有時對於城市之收稅，稍加限制，亦不過使市民不致擔負過甚而已，其他均不加干涉也。至城市代理省政或國政時，則不能不有相當之監督，因當此交通便利，市與市不能隔絕不相往來之時，如各市所辦之事，與其所用方法，不能一致，則一市所辦之事，稍有不慎，他市必受影響。譬以公共衛生行政而論，必須各市同時設備相同，更須各市採用相同之方法，庶能使公共衛生辦理有效，如一市維持公共衛生甚力，另一市不加如何注意，則傳染病一生，因人民互相來往，即維持公共衛生甚力者，亦難免不受傳染病之傳染也。如一省政府，或一國

政府，加以監督，則無論何市，均須有同樣之維持公共衛生方法，并須各自維持甚力，則遇傳染病發生時，各皆同時防止甚嚴，而傳染病不致傳播於別人，更不致傳染於隣市也。故城市所辦之事，關於城市自身者，不須加以干涉，致代理省國行政時，則不能不加監督也。江蘇暫行市鄉制之第一條，祇云『市鄉專辦地方公益事宜，受本省民政長及本管縣知事之監督』，此以城市自治事業，與省政混成一氣，一體加以同樣之監督，如以市政原理與各國通例衡之，江蘇之監督制度，連城市自治行政，一并嚴加監督，實足以阻礙城市自治事業之發展。今日如不欲改良市政，則已；既欲改良，則應將城市自治事業，與城市代行之省政，分別清楚，對於前者，可規定一種通律，使各市之自治行政，不得出於通律之外，對於後者，可以嚴加監督也。

再各國監督城市之法，并非一律，約分之，計有兩種：一爲行政監督，一爲立法監督。所謂行政監督者，指由直轄行政長官監督城市之意，所謂立法監督者，指由

直轄立法機關監督也。歐洲及我國，均用行政監督制度，美國則用立法監督方法。依此兩種監督制度觀之，似無如何之分別，但詳細考究，出入頗大，蓋行政監督法，係由一國或一省立法機關，通過普通法律，由城市直轄行政長官，依法監督之，對於各市，一律待遇，並無偏私不公之事，可以發生。至所謂立法監督，概由立法機關，隨時通過關於城市之法律，因立法機關難免無偏私之心，故各市所得之法律，亦難免利害各殊也。近年來，美國各市，對於立法監督，頗不贊成，對於歐洲行政監督制度，頗多稱許，亦以立法監督制度弊病過多之故。我江蘇暫行市鄉制，亦規定行政監督法，誠屬甚善。今後修改市制時，對於行政監督方法，自應保留之，不得更變。至城市辦理自治行政，與代理省行政時，不應一概監督之，對於前者，應許城市能得自由處置一切事務之機會，不加干涉，對於後者，則須規定相當監督也。

四 市政府組織問題

按江蘇暫行市鄉制之市政府組織制度，爲市議事會（見市鄉制第二章）與

市董事會（見市鄉制第三章）之分權市制。所謂分權市制者，指一市市權，由市議事會與市董事會分掌之，前者主持立法，後者主持執行。依此制度表面論之，似乎立法與執行，各有專責，遇錯不致互相推諉，遇功亦不致互相爭奪，但考之事實，並非如此。何以言之？蓋一市之預算案，包含一市之大政方針，決定此種預算案者，權責至大。江蘇暫行市鄉制之第九十七條云，「市董事會，每年應預計明年經費出入，製成預算表，於每年十一月議事會會議期內，移交該會議決。」是預算案之編製責任，在市董事會，而其議決責任，則在市議事會，亦即預算案之決定，責任分掌於市董事會與市議事會也。換言之，即是一市大政方針之決定，權責由議董兩機關合而操之。在此種制度之下，如預算案中各項預算，並無責任問題發生時，所謂避錯爭功之事，不致發現。倘其中忽有某種預算，不應加入而已加入者，或某種預算，超過所需，忽然發生浪費情形，是預算中之錯誤，已經發現，如市民提出質問，則執行機關之市董事會，自然諉錯於議決之市議事會，而市議事會，亦可諉錯於負

責編製之市董事會，互相推諉，不肯認錯，則錯誤竟無人負責矣。請再以事實作證：譬如市董事會，受某種教育團體之運動，於預算中，忽然增加一種預算，創設某項大學，而市議事會，不明此種大學是否爲當時之急需，竟通過之。及至某大學成立後，忽然發現並不需要之事實，則市民必然提起質問。而市董事會，則以曾經市議事會議決，爲推脫責任之理由，而不肯承認其錯誤。但市議事會又可說該種預算係受市董事會種種表面理由的朦蔽而通過者，不能負責，是此種錯誤，無處可以歸咎矣。此卽分權市制最大之弊病。我國對此制度，從未研究其得失，對於此種弊病，亦不得而知。不獨我國如此，卽德法義日各國行此分權市制者，均未研究其得失。祇有美國實行此種分權市制後，全國市政專家，多方調查，隨時研究，此種大弊，日見顯明。故於近數十年中，專致力於市制之改善。查美國市制之修改，已經多次，先改分權市制爲委員會制，又以民選之委員會委員兼任行政部長，不易選得專門人才，更以委員會兼領立法與行政，權柄過大，又無相當監督，極易倒行逆施，於

市民福利上，諸多損害，故又改爲市經理制。所謂市經理制者，卽以市民所選舉之市立法機關，專管立法，而聘請有市政學職與經驗者，爲市經理，主持用入行政，對於立法機關，負完全責任。此種制度，依美國各市之經驗，爲最良之市制，以其責任專一，並無爭功避過之事，可以發生也。祇以此制所規定之立法機關，人數甚少，於大市不能代表各區域之民情，不宜於大市，僅適用於小市，故於大市之市制，又發明一種集權市長制。所謂集權市長制者，是以市權集中於市民所選之市長之手，而以能代表各區民情之較大的立法機關，隨時監督其行動。大凡用入行政，均責成市長主持之，譬如市政府之各部部長等，均由市長指派之，不須經市議會之同意，但爲防止市長任用私人計，概實行孫中山先生所提倡之考試權——五權憲法之一權——所謂考試權者，卽市長所指派之部長，及普通職員，均須由文官任用委員會檢查其是否爲專門人才，而決定其能否委任也。此制既將市權專責成於市長，故遇大城市發生緊急事務時，市長可以依所付予之權，隨時應付一切，不

致使問題延遲不決而悞事也。且集權市長制，有市議會與文官任用委員會之監督，可以防止市長之專權；又因市議會員額較多，更可使大城市中各區域之民情，皆得相當之代表，故集權市長制者，爲現代最良之大城市市制也。

除上述之四種市制外——（一）分權市制，（二）集權市長制，（三）委員會制，（四）市經理制——尙有一種市制，爲市議會制。此制創於英，至今仍奉行之。所謂市議會制者，卽以市權集中於六十四人之市議會，市之立法，固由市議會主持之，卽行政之執行，亦由市議會推選經常行政委員辦理之，各部部长，亦推市議員或長老分擔之。贊成此種市制者，咸以立法行政合一，是坐而言者，又能起而行，可以免去種種誤會與衝突。殊不知立法行政，合於一種機關，則該機關之權限過大，倘有倒行逆施，爲害市民之處，無人可以指摘之，市民亦無可奈何也。況英國市議會制，以民選之議員與長老，兼任執行責任，難望市民選得有市政學識與經驗之行政人才，以無市政學識與經驗之門外漢，辦理專門市政，未有不敗者也。英國各市

行此制度已久，並未發生如何弊病者，良以英國人民，有一種自治特性，非任何他國人民所能及者，即以美國人民而論，在殖民時代，亦曾採用英國之市議會制，但行之未久，百弊皆生，不得不改用別種市制。以美國人民之教育程度，如彼之高，尚不能運用市議會制，有利無弊，我江蘇人民，教育既甚缺乏，又無辦理市政經驗，是市議會制，萬萬不能採用也明矣。

世界各種市制，已經比較詳明，而其利弊，亦有相當之討論，是我江蘇應採何種市制，不難決定。查江蘇城市，有爲通商城市，有爲內地城市。前考概爲大城市，并有種種複雜情形。後者概爲小城市，即有問題發生時，亦致簡易。本節對於情形複雜之大城市，認爲非採用集權市長制，不能措置事務裕如，對於情形簡易之小城市，認爲應採用市經理制，是江蘇通商口岸之市制，宜採用集權市長制，而內地之小城市，則應採用市經理制也。

查我國對於現在委員會制，到處歡迎，此時江蘇尙未議及市政府制度，恐將

來議及時，難免不採用此委員會制，而委員會制之弊端，確實甚多，即本節前面所提之兩點，祇其弊端之特著者。如將來江蘇市政府制度果採市委員會制，下列各點，須特別注意焉。

(一) 委員會，應由民選，但人數不宜過多。我國現行之各委員會，概皆人數過多，而人數過多，則於立法時，既難免意見紛歧，不易議決事件。又恐人數過多，分部即應加多，而往往不需設之部，亦要設置。如不加增行政分部，則委員中，自有兼任部長與不兼任部長兩種委員，其兼任部長固有一定行政部事務可辦，對於市行政，自可特別熱心，而不兼部長者，因閒散無事，興趣易減。如無兼任部長之機會者，為自私自利之人，因不得兼任部務，而徒生意見，則政潮又恐難免不發生也。故委員會人數，不宜太多，應視必需之行政部數目為定。大概在美國各市之行委員會制者，其委員人數，自三人至九人不等。我國採用委員會制時，應以此為標準。

(二) 各部部长，除由民選之委員兼任，定為政務官外，應各添設專門人才之