

董鼎三著

市政學綱要

許世英題



市政學綱要
政法叢書

此書有著作權翻印必究

中華民國十六年十二月初版

每冊定價大洋貳元

外埠酌加運費匯費

著作者 董修甲

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

Political Science Series
PRINCIPLES OF MUNICIPAL GOVERNMENT
AND ADMINISTRATION

By
TUNG SIU CHIA, M. A.
1st ed., Dec., 1927

Price: \$2.00, postage extra
THE COMMERCIAL PRESS, LTD.
SHANGHAI, CHINA
ALL RIGHTS RESERVED

市政學綱要序

近年來，我國各省，工商發達，城市日見興盛，因之市政問題，竟成當今唯一之急務。三年前，吳淞雖一度籌辦市政，但未及兩載，驟然中止。安慶、福州、九江等處，各已籌備市政多年。南京於數年前，開始籌劃市政，并於本年九月，正式成立市政督辦公署，訂定計劃，積極進行。淞滬商埠督辦公署，於今年五月成立，頗有刷新上海市政之宏願。此外如廣州、杭州、昆明、北京、及天津、漢口、東三省各特別區，均早舉辦市政有年，各省提倡市政之熱心，於此可見一般。惟攷各處辦理市政之成績，除廣州市稍具規模外，其他均無如何良好之結果。推其原因，概以我國向無市政之可言，年來雖有提倡市政之人，但對於市政之教育，既不注意，而市政書籍，又乏善本，所有各省舉辦市政人員，大都皆乏市政學識與經驗，對於歐美辦理市政之良法，既多隔閡，其不能措施適宜，何足怪也？今後欲求各處市政之辦理，能上正軌，措施有方，宜自普及市政知識着手。一面促各學校添設市政專科，造就辦理市政之專門人才，一面編譯市政書籍，使普通市民，知市政與市民之唇齒關係，能對主持市政人員，深表同情，多方贊助，則我國今後市政之前途，不難大放光明也。予去歲受上海國民大學之聘，教授市政，因無相當教本，特自搜集歐美各國市政書籍中之新穎材料，兼採我國各種市政法律，與各處市政報告，編成市政講義，與各同學悉心研究。今年續任該校教職，復於去歲之市政學講義，大如修改，增多材料。凡關於中西各國城市發達之原因，與其古今城市之殊異，城市與省政府或國家之關係，城市之權限與責任，城市之選舉方法，政黨之勢力，各國之市制，各國議決與執行機關之組織等，均有精

確之討論。更將適宜於我國國情之方法，一一陳明之。此書所包含者，均係市政學中重要問題。故定名曰「市政學綱要」。予編述本書時，嘗抱三種目的，請述之於左：

- 一、使中學及中學以下各學校之增加市政學科者，能得相當之市政教本。
- 二、使普通市民，欲悉各國求得自治權之方法者，能得適宜之參考書籍。
- 三、使各省辦理市政之當局，欲知歐美各國，及我國各省市市政辦理方法者，可得一定之門徑。

再市政問題，範圍廣大，斷非十餘萬字所能盡述無餘，故於本書各章後，各列多種參考書名目，使有志於此問題更加深造者，可得善本。又因使讀者易於研究各問題起見，故於各章章尾，各發種種之習問。此外并將各國及我國各種城市法律，附之書末，更使讀者於各章所論，得與原法律條文，相對照焉。本書之作，雖經年餘，方始脫稿，參考書籍，雖逾數十冊，但個人能力有限，難免顧此失彼，其中缺點之處，自然甚多，尙望全國碩學，有以指正，則幸甚矣。

鼎三董修甲，序於江蘇吳淞國立政治大學市政調查會。

中華民國十五年十一月二十日

市政學綱要目錄

序·····	一
第一章 緒論·····	一
第二章 市政學之性質與定義·····	七
第三章 城市之發達·····	一五
第四章 城市社會之解剖·····	四〇
第五章 上古與中古城市之異同·····	五三
第六章 城市之地位·····	六八
第七章 城市與省或國家之關係·····	七八
第八章 市權限與責任·····	九六
第九章 市通律與市公約·····	一一四
第十章 各國市制進化史·····	一三四
第十一章 各國現行之市制·····	一四九
第十二章 市選民·····	一七六

第十三章	市選舉	一九七
第十四章	市政黨	二三二
第十五章	直接立法與撤回法	二四七
第十六章	市議決機關	二六七
第十七章	市執行首長	二九五
第十八章	市執行機關之分部	三〇九

市政學綱要

第一章 緒論

文化發源於城市 游牧之民，朝東暮西，聚散不定，固無文化之可言，即在鄉野社會，居民甚稀，更少往來，其文明亦至簡陋，惟城市社會，人民稠密，交通便利，工商發達，舉凡一切物質方面，與精神方面之進步，無不一一發生焉。城市者，文明發源之府，考古今中外文化至盛之時，無不為城市生活最進步之日，十五世紀之文藝復興（Renaissance），及中世紀荷德國家之興盛，皆為歐洲城市極盛之時代。至教育禮文藝術等之文化事業，與城市社會，均有密切之關係，蓋講求禮教藝術之人，非工作忙碌之鄉民所能辦到，須閒暇無事，積有財富之人，但非分工之城市社會，不能多得富人財主也。科學發明實業等，均須倚賴分工制度而成，而分工制度，又恃大宗資本之力，是該各事業，亦城市之產物，蓋該各事業之工作，須借電汽之力，而電汽之力，又須借用煤力，此外更需特別分工，特別才能，方可使工作日有進步，故非於城市之生活，城市之社會，不能有為也。觀世界各國之城市愈大，分工則愈細，而協助之精

神亦愈足，生財之力則愈大也。

城市與協助精神 城市起於協助，起於合作，因協助之精神，與分工制度，互相表裏，文化於是乎生，蓋此人致力於土地之生產，他人則遠出戰爭，工人製造耕具，農夫用之以耕種，而軍隊則保護國家，保護城市，各能致力於一事，以互相輔助，生產之力日增，而土地與商店，各得生產大宗物品，供給市場。此城之市場，與他城之市場，互相交易，商業興焉。商業與財貨豐裕，而社會之富人，得從事於教育與藝術各種文化事業矣。因稅制之實行，分工制度，尤能擴而充之，此為強迫協助之始，協助由自動式，進為強迫式，則其初僅限於少數之事業，今則擴充至多種新事業矣。加之街道大路之改良，輸運較前為易，而城市社會，因之益見擴充。因有常備軍制度，社會多數人民，得免去服務軍役，故大多數人民，又得自由從事於生產與和平之事業，社會之產物，更日益增多，故賦稅者，亦文化之原動力也。

協助精神祇可發現於城市社會 鄉村社會，難望協助精神之發生，古今皆然，蓋農夫終日之生活，與城市商人之生活，本不可同日而語。城市之生活，無論如何簡單，其交往之機會甚多，查社會由鄉村，進至集鎮，由集鎮進至城市，更由小城市，進至大城，其協助合作精神，至不可少。鄉村之社會，個人所作之事甚多，凡一人所需之衣食住要事，均由一人自理，及進至城市，其社會生活則大變，凡從前由一人自辦者，今則社會共同助理之，衣食住日需要事，先由大家分工辦理，以己之所餘，易人之所餘，互相交易，互相輔助，而各人皆得於閒暇之時，就詩書禮樂美術各種文化事業，各研究其所好，而圖自樂之道。依克若卜特金 (Prince Kropotkin) 之研究，協助精神，即在下等動物社會中，亦係進步之要件。克君在其所作之「互助論」(Mutual Aid) 中云：「社會中之生命，乃生存競爭最要之

武器——使極弱之蟲鳥，與極弱之走獸，皆能逃脫惡毒鳥獸之吞沒生命。能使生命之延長，能費極少之能力，生育其子孫，并能合羣衆之力，遠謀新地以爲居，故合羣——實行互助——則能自保自存，并能謀智德體育之進步也。合羣之禽獸，互爭之處甚少，因實行互助，故其類日見興隆，日益茂盛。且互助并能保全終老，積得無窮經驗，更能使智識日見進步。反是者，不能合羣之禽獸，必見滅於他禽獸也。」

城市之存在，由於協助，其協助之處，既多且繁，往往於不知不覺之中，而竟得之。城市一日不能互助，其退步立見，多日不能互助，居住其中者，必至凍餓死亡矣。城市與獨立精神，不能并立，凡城市生活之有進步者，其互助精神，無論出於自動，或被動，皆日見發展也。

城市爲機器之機器 城市者，機器之機器，其中所有之改革變化，皆由電汽蒸汽之力，與夫利便之輸運制度，勝天之法，及無量數之人工，使之然也。而此種改革變化，皆城市之現象，城市之產物，再大學教育，與印書事業，亦皆城市之事業，自古迄今，無不皆然，故今日城市，與文化之關係，正汽機與工藝之關係也。城市爲一大機器，凡古今發明之成績，或征伐之戰功，均不能與城市之成就，及城市之潛力相比較，城市如櫃台，台上所陳設者，爲世界之財貨，城市如清算所 (Clearing House) 中所算之賬，皆世界各處之賬也。夫城市市民之定數，非由城市之潛力定之，乃決定於市民每日所需要者。城市之所欲，舉凡世界各國農工商業之生涯，皆因之而有定向，爲供給城市之需要，牧羊者，朝夕忙碌於山中，漁夫勤勞於河旁，珠玉匠工，遠在印度，亦必終日工作，熱帶田園，滿種果實，美俄各國，無不孜孜於麥產，德法酒商，亦日夜釀製佳酒，即王侯將相，政治家，財政家，實業家，文學家等，莫不爲城市而致力也。廿世

紀之城市，世界大機器之腦海，宇宙智識之中心點也。

鄉村制度難望恢復 現在頗有人以城市爲萬惡之藪，其生活極其苦痛，城市制度，不獨大失其望，實爲文化之障，彼等常夢想工業革命以前之農夫，其生涯至爲簡單，并無貧富之分，所以極力主張恢復鄉村制度，高唱歸田（return to the land）之調。殊不知潮流如是，回田無望，今日不能復昔日之鄉野生涯，即如今日不能復前日之手工藝術。田村生活，雖亦有改變，農業雖能獲利甚多，但農業尙不如工業特別專門，其於分工制度，合作精神，尙不適宜，故出產仍屬甚少，進步仍極迂緩。況城市亦隨潮流而變，城市生活，雖苦痛，雖萬惡，但各國日求改良，改良之後，其惡毒自可減少，則城市之生活，何嘗非快樂土也？凡一國無建設城市能力者，其文化必不能十分發達，無文化之國家，不能生存於今日之競爭時代也。

創辦市政之重要 城市與一國之文化，既唇齒相關，而城市又諸多罪惡，創辦良好市政，以發達文化，增加人民幸福，自屬唯一要圖。如市政辦理完善，市民得良善市教育，智識因之發達，有完備道路，及衛生行政，人民身體強健，有良好警察，地方治安永保，消防辦理得宜，火災日見缺少，市公共事業發達，人民衣食問題解決，資本勞工調和，階級相爭，消滅於無形，如此種種市政，所以助長文化。無論物質方面，或精神方面，皆有進步，則市民各能安居樂業，共享太平，各市民如是，全國國民皆然，此創辦市政所以至爲重要也。況一國問題之發生，大都皆在城市，蓋城市人民集中，并皆略具智識，問題既多，又極複雜，一稍不慎，事端發生，小則影響於一市，大則牽動於一省一國，譬如前歲（民國十四年）上海南京路「五卅慘案」，本係上海一埠問題，且係上海公共租界內部問題，更係上海公共

租界內日本紗廠一小問題，何致使全國罷工罷學罷業數月，中外人民，皆受莫大損失，倘租界市政，辦理完善，先不應有日本紗廠問題發生，即是發生，亦不致擴成一埠問題，更不得擴為全國大問題也。可知市政者，不獨為各國要圖之一，亦吾國當今之急務也。

習問

- (一) 文化於何種社會中，方可發現？
- (二) 城市為何機器之機器？
- (三) 鄉村制度能否恢復？
- (四) 城市社會問題，如何影響於全國？
- (五) 協助精神，與城市之關係如何？
- (六) 分工制度，與城市之關係如何？
- (七) 試言城市地位之重要。
- (八) 試言創辦模範市政之重要。

參考書

- 1. W. B. Munro: Municipal Government and Administration, N. Y., Vol. I, Chap. 1.
- 2. F. C. Howe: The Modern City and Its Problems, Chap. 1.

3. L. S. Rowe: Problems of Municipal Government, N. Y., pp. 1-8.
4. Gaston Maspero: The Dawn of Civilization, N. Y., 1897.
5. Morris Gastrow, Jr.: The Civilization of Babylonia, and Assyria, N. Y., 1915.
6. G. W. Botsford: Hell enic Civilization, N. Y., 1915.
7. Prince Kropotkin: Mutual Aid, pp. 57 and 75.

第二章 市政學之性質與定義

第一節 市政學之範圍

欲知市政學之義意，應將市政學所包括各問題，及市政學與其相類之學之界限，詳加探究，分析清明。簡言之，市政學之性質，為研究關於城市市政府，及市行政之學術，其城市之起源，城市之發達，城市政府制度，及其行政之原理，與市政發達上，頗有密切之關係，皆為市政學範圍以內應行研討之事。城市之性質，城市與市民，及國家政府之關係，亦屬市政學重要問題，各國各市現行之制度，及制度之分類，更不可不加意討論之。此外關於市行政應如何設施，如何改良，亦不能不詳加研究，悉心考查也。茲為明瞭起見，請將市政學之範圍，分條言之，於左：

(一)進行的市政學 城市之起源，及城市政府制度與行政之改進。

(二)市政的原理 研究城市各種制度，與行政之原理。

(三)解析的市政學 分析并說明現在各國市政府制度。

(四)應用的市政學 討論市行政應有之政策與任務。

第二節 市政學與其他相類學術之關係

市政學爲社會科學之一種，其所處之地位，與其他社會科學，有密切關係焉，有僅爲其他社會科學之一部份者，有與其他社會科學處相對地位者，更有與其他相類科學接觸之點甚多者。比如

(一)市政學與政治學 政治學者，研究國家政制，與國家任務之科學，其所包括者，爲國家政府組織，與行政，地方政府組織，與行政等，範圍極其廣大。城市爲一國最重要最小之區域，其政府，爲地方政府最重要之下級自治團體，市政學乃討論城市與城市政府之科學，其範圍與政治學相比較，爲政治學一部分也。

(二)市政學與歷史 歷史者，記載已往之事實，與其前因後果也。此種記載，包括測驗經濟宗教知識社會之狀況，與進化，以及國家之興亡等等。在國家興亡記載中，又涉及地方政制之改革，與地方行政之興廢，經濟宗教知識及社會之組織，與政治學及市政學，除影響國家及城市之生活外，并無直接重要之關係，但各國政治學之材料，來自歷史者，佔多數，市政學之材料，由市政史供給者，亦居大半，從各國國家政治史，及市政史之材料中，可得國家與城市政治性質之各種原理，就各原理之討論，比較政治學，及比較市政學之科學，因之出焉。讀各國或各市已往之歷史，與成敗興亡之事蹟，亦可證明在如何情形中，國家之組織，或城市之組織，方爲至善之制度，與適宜之任務焉。故歷史與市政學，確有聯屬關係焉。

(三)市政學與經濟學 經濟學者，研究財貨之社會科學，討論個人及團體之一切經濟生活，如個人或團體財貨之生產，與分配，及消費等，皆經濟學範圍以內之事。此種經濟生活，如限於個人，或私人團體之生活，與市政學之關係甚遠。但經濟學大部分，涉及城市生活者頗多，如城市課稅，市政公債，及城市公共營業等，居市政學與經濟學之間，有連帶難分之關係，經濟學，認以上各事為公共團體財務上之事業，市政學，則視之為市政府一部分之任務。此外經濟狀況，影響城市之組織與發展者甚多，市政府之規則，常能改進社會之經濟狀況亦不少，凡熟習今日各國市政者，知市政與私人經濟組織，實有莫大關係也。

(四)市政學與統計學 統計學者，以數學研究人類社會現象也。如一市歷年老幼男女之生死婚姻，本無一定，一市犯罪之數，雖然不齊，依逐年之比較，方得平均之數。市政學，研究一市公安衛生之行政，常須測驗其得失，故非藉統計法，不能得一市男女生死，及犯罪之平均，以定行政之善惡也。是市政學與統計學，亦有聯屬關係焉。

(五)市政學與倫理學 倫理學者，研究人類道德之科學，市政學者，研究一市之政治，凡人民之道德，市政府皆有維持之責，即市政府所發布之法律規則等，均以道德為標準。換言之，法律者，道德之結晶體也。推而至於市政府之職員，無論其一舉一動，均不能出乎道德之外，是倫理學與市政學相關之點甚多也。

第三節 市政學定義之重要

在討論市政學之先，應將關於市政學之重要名詞，各給相當定義，此不獨使讀者，對於各種名詞之真義，易於

區別，即於市政學之範圍，亦勿了然。按市政學各重要名詞。不外城市，市政，市政府制度，市公約，市住民，市公民，市選民，市法令，市規則，議決案等數種，我國向無市政之可言，對於市政學之爲何物，與其各名詞，究作何解，更少專書以說明之，故國人多誤解焉，茲爲明瞭計，請分別釋之。

(一)城市與市 城(city)者，乃一塊地方，圍以城牆，有行政長官，與人民，駐住其內，所以謀自保也。我國各城，有如是作用，歐洲各城亦然。如倫敦巴黎柏林等，在最初時代，均有城牆，所以保護城內之治安，後以歐洲工商發達，人民羣集城中，城牆範圍以內之地，漸不敷用，不得不推廣於城外住居之。當時又因炮火之進步，城牆失去保護效用，故倫敦等各市，竟將城牆拆去。我國上海天津商埠，本有城牆，亦因兩處工商日見興隆，與城牆無保護能力，故先後將城牆拆去。前年廣州創辦市政時，亦將城牆拆去。現在吾國各處謀拆城牆者甚多，蓋皆以城牆在今日爲無用之物，而城之地位，因之一變。市(market)者，乃一塊地方，專爲貨物買賣之用，所謂城內之市場也。現在北京城內，有所謂早市，與夜市，皆屬商場。我國內地各城，又有所謂「逢市」制度，係逢初一月半，有鄉民羣至城中，購辦貨物，當逢市之日，各商店異常忙碌，平時則甚清閒。其初市與城，頗有區別，普通言之，市較小於城，位於城中，爲城中最熱鬧之處，并爲買賣貨物之商場，此種城與市之區別，無論在歐洲，或在我國，概皆相同。以後各國工商發達，交通進步，商場自一小市場，推廣至全城，由全城復推廣至全國，及全世界。如我國之上海天津，美國之紐約芝加哥，英國之倫敦利物浦等，往往全城，均爲商場，并爲全國全世界之大商場，而城與市原有之區別，則消滅於無形，故現在吾人竟以城與市合成一氣，統名之爲城市也。按城市之名詞，極其寬泛，上自京都，下至普通城鎮，均有名之爲城市者，然自

事實上觀之，凡爲城市者，均須具有下列三種之要素：（1）須爲一塊地方，其中有已造成之房屋若干；（2）有大羣人民，佔據於確定之土地上；（3）組有城市政府，管理地方興革事務，故城市之定義，「爲一大羣衆，住居於確定之有房屋土地上，并有管理興革事務之城市政府也。」但各國城市，均爲法律產生之物，因各國法律不同，故各國城市在法律上，各有特殊之地位，特殊之權利，與義務。此種城市，與其他地方區域，「如鄉村等」又多不同之點，均非三言兩語，可以說明，容再詳言之。

（二）市政 城市所舉辦之一切興革事宜，如衛生、公安、工程、公共營業、慈善、教育等，皆爲市政。但各國所辦市政，并非一律，有爲甚多者，有爲甚少者，要以法律所許可者爲定。德國各市所辦之市政既多，且甚自由，美國各市，則頗多限制也。再城市所辦之市政，有爲地方自治性質者，有爲中央或省（或州或邦）政府行政也。

（三）市政府制度 市政府制度（form of city government）者，指市政府組織而言，如市政府之議決機關，及執行機關，皆在制度之中。譬如英國之市政府制度，爲市議會制，美國有所謂分權市制，集權市制，及市委員會制，及市經理制，中國亦有所謂行政委員會制，及分權市制也。

（四）市公約 市公約（charter）者，一市之根本法律，與國家之憲法，及省自治法，或省憲，有同等之效用。凡城市與國家之關係，城市政府之制度，及城市與市民之關係，均須定於此根本法律以內，此種市公約，實一市之憲法也。

（五）市住民 市公民 市選民 市住民（residents）者，住居於市內之市民也，市住民，包括有選舉資格之市