

市憲議

中華市政學會叢書

市憲議

董脩甲 著



市

憲

議

四、南京特別市暫行條例

五、上海特別市暫行條例

六、杭州市暫行條例

七、寧波市暫行條例

— 4 —

第一章

發端

市憲者。城市根本法律也。我國關於城市根本法律，名稱向不統一，當前清時，其城市根本法律，本名之爲自治章程，如城鎮鄉自治章程是，及至辛亥革命，江蘇亦訂城市根本法律，其所取之名稱，則爲市制，如江蘇暫行市鄉制是。再至民國三年，北京內務部，又訂全國城市法律，其所採用之名稱，則爲自治條例，如城市地方自治試行條例是。民國十年二月，廣州創辦市政，其根本法律，亦名廣州市暫行條例，此與民三內務部自治條例名稱相同，民十七月，北京內務部所公布之市根本法律，則名之爲市自治制，此與江蘇暫行市鄉制所採用之名稱又相同。即湖南，浙江，省憲中所訂關於城市根本法律，及民國十四年五月，北京政府所公布之淞滬市政法律，均名之爲市自治制，但民國十四年。江蘇省長，所聘請之淞滬特別市籌備委員會，其所定之淞滬特別市根本法律，則名淞滬特別市公約也。至此次國民政府所定

之各市根本法律，則皆效法廣州，統名之爲某某市條例也。各時代所採用之城市根本法律，名稱頗多出入，但其性質，則皆爲城市根本法律也。雖然，城市根本法律之名稱，出入太大，吾人對於根本法律，與非根本法律，往往不易辨別，似不甚善。最好，能定統一名稱，由各市均遵守之，方可免去種種之誤會。查國家根本法律，爲國憲，省根本法律，爲省憲，城市根本法律，似亦可效法國，省，名之爲市憲。今余特採市憲名稱，以爲之倡，如能一致採用，則將來城市根本法律之名稱，庶可統一矣。再市憲之名稱，似較市自治制，市條例，市公約，等，各名稱，均善，何也？蓋國，省，根本法律之名爲國憲省憲，由來已久，如能以市憲二字，代表城市根本法律，斷無誤認爲普通法律者，但名之爲市制，或市條例，或市公約，各名稱，因各國與我國，既皆無先例，自不能使人不生誤會也。是欲免除誤會計，爲使市根本法律之名稱可以統一計，市憲民稱，至可採用。

攷各國市政之良惡，固在治理得人與否，要之，尤以市憲之良惡爲定。蓋市憲爲城市根本法律，無論議決與執行機關權責之分配，或執行機關職務之分配，議員之推選與選舉，各級職員之任用，市民監督市政府之方法，及高級官署之監督城市等，均須於此市憲中，明白規定之。倘市憲能良，則市政府之職責等，均能規定有條不紊，否則，職責規定不清，義務亦不確定，則市政之舉辦，未有能有進步也。歐美各國，對於市憲，無不悉心研究，銳意求進，所以如此者，蓋欲得一模範市憲，以立市政之根基。查國民政府統制下各市根本法律的市憲，均名城市暫行條例，該各市憲之條文，尙稱詳盡，法理亦尙明晰，惟自市政學理衡之，各種條例，似仍有須待商榷之處甚多。譬如，各條例所規定關於城市之地位，非名之爲「行政城區」，卽名之爲「特別行政區域」，但如此規定城市地位，實非現代各國所認爲正當城市地位者。城市私人之包車，汽車，實爲私用之物，皆劃入公用局管轄之下。城市稅

收，未能明白規定，各市各自爲政，市民不勝其苦。各市之會計制度，并無統一辦法，無法比較各市市政之得失。至各市「條例，祇適用於某某市行政區域全部」之特別法律，尤爲美國飽嘗痛苦，亟思改良之辦法。再如「某某行政區域，直隸於省政府，不入縣行政範圍，」之規定，更易使各省行政系統凌亂，徒生種種困難問題。在昔閉關自守時代，不與外人往來，無論我之辦法，是否適宜，外人無從知悉，尙無大碍。今既世界一家，我之辦法，自不能禁止外人不譯爲外國文字，倘竟譯之，爲各國專家讀及，我之市憲中，苟有錯誤，有不成爲笑談乎？爰不揣鄙陋，曾於前日略述管見，十三條，敬陳內政部，以備採擇。因該意見書所陳各點，均爲模範城市根本法律應行規定各要點，而所討論者，又係依照我國國情而立論，當我國城市根本法律，既未公布之時，其模範的重要條件，自爲人人所願研討者，因特刊印專本，并名之爲「市憲議」，更建議內地與通商大埠市憲兩種，以就正於全國領學焉。

第二章 城市之地位

城市地位，古今不同，上古城市，爲「城市國家」，有完全自主權力。中古城市，僅爲國家行政區域，無自治特權。今日之城市，既非完全自主之城市國家，又非完全不自治之行政區域，其地位，實處於兩極端之間，既爲地方自治團體，又爲中央或邦政府之代理機關。至所謂地方自治團體者，乃有限制之自治，是在一定範圍之內，處理純粹的城市事務，處理此種事務時，中央或邦政府，不得干涉之。（在訓政時期，仍須政府隨時予以助力，方不致有誤）但城市爲中央或邦政府代理人，執行國政，或邦政時，國家或邦政府，爲維持行政統一計，爲保護全國，或全邦國民福利計，國家或邦政府，應有相當之監督，此現代城市，與上古中古城市不同之一點，亦即現在城市正當之地位。德國普魯士於一八〇八年，承認城市，一方面爲地方自治團體，可

以舉辦純粹的地方自治事宜，一方面代表邦政府，處理關於全邦之事務，但普邦各城市，爲代理人時，概受邦政府之監督，爲地方自治團體時，城市即有自治之權力。英國一八二五年，法國一八八四年，之城市通律，均如是承認城市有雙重之地位，對於地方自治性質事業，准許各市，自由處理，對於代理職務，則採行政監督。美國城市，亦有雙重之地位，但各州議會，對於各市所辦之事，並不分別爲地方自治性質，或州政性質，徒徒的一概嚴加監督，使城市不能自由。因監督太嚴，各市市民，對於市政，不肯熱心，對於應納之稅，往往多方阻止，於市政之發展，影響極大。不特如此，因州議會向來干涉城市太甚，故各城市於近數十年中，竟有「城市自主」之運動，舉凡城市之公約，及一切事務，均主各市自由訂定，自由處理，不許州議會稍加干涉。殊不知各市應辦之事，有關地方自治性質者，有關全州性質者，今一概由各市自由處理之，則不免弊害實多。譬如城市中所辦之公共衛生行政，

概爲城市代表州政府之行政，如無州政府之監督，各市自由任便處理，則一市衛生行政：設備完善，另一市之衛生行政，設備不善，因市與市不能隔絕不通，其衛生行政設備完善之城市，有不因設備不善城市，而減少其效能乎？美國此種城市自主之傾向，極其不幸，但州議會，向來既干涉城市太甚，毫不准許其自由，此種極端的革命運動，自屬難免。我國各市現在之條例，其所規定城市之地位，非爲國家行政區域，即係一省行政區域，市民自治權力，毫未明定。好在各市現行之條例，概有「暫行」兩字，係屬訓政時期之條例，將來憲政時期到達時，自須另訂正式之條例，而對於城市之雙重地位，須訂定明白，一方面准許城市，於辦理自治性質之事，有相當之自由，另一方面，於辦理全國有關係之事，受相當之行政監督，則美國人民所要求的極端自由，完全不許州政府干涉之反動，方不致發現於我國也。

第一方面，從地理全國看，我國人口分佈，向來因人因地異，
 動，其人口，一向由東，一由南而北，由繁而簡，自古以來，
 之對峙，看來是地西關係，自古以來，南北對峙，南北對峙，
 部對峙，從未間斷。我革命軍，自古以來，南北對峙，南北對峙，
 際，其間國家與市之關係，非但無異，且如一省之對峙，市與自
 甚，毫不影響其自由，我國革命，自古以來，南北對峙，南北對峙，
 者，其間與市之關係，非但無異，且如一省之對峙，市與自
 不礙，其間與市之關係，非但無異，且如一省之對峙，市與自
 市與市之關係，非但無異，且如一省之對峙，市與自
 市與市之關係，非但無異，且如一省之對峙，市與自

第三章 城市財政與行政監督

城市財政，自由國家法律劃歸城市處理後，本可責由各市自由處理，但財政關於市民之担負，應由國家隨時監督之，以防市政府之浪費，而輕市民之担負也。歐洲各國，對於自治性質之事，雖許市政府自由處理，惟對於市財政方面，則有相當之監督。至美國各州之監督城市財政，則尤爲嚴厲，凡市政府應征各稅，與每年所發行之公債，以及一切開支，均受高級監督機關之監督。現在我國各市之條例，似亦應對於城市財政，規定相當之監督，則城市方不致任意浪費，致市民之負擔過重，不勝其苦也。再各城市之會計制度，似應規定統一辦法，不統一之會計，是各市各自隨意訂定記賬方法，則各市所用之費，與所辦之事，不能互相比較，而浪費與不浪費，不能定也。譬如各市關於各種馬路建築費之記賬法，各不相同，則各市於馬路工程上所費之

多少，不易比較，而各巿行政之優劣，亦難決定。美國各巿之記賬法，向來各自規定，故州政府於稽核各巿之成績時，頗感困難。近年來，各州政府，規定一律的記賬方法，分飭各巿照辦，各巿之行政，易比較矣，各巿行政成績之優劣，易稽查矣。我國各巿，各皆舉辦市政，如欲稽核各巿成績之善惡，以便促進不善者之改善，對於各巿之會計制度。應由內政部規定統一辦法，分飭各巿遵辦，方有效果也。再關於城市之稅收，應由國家規定某某數種，洽與城市相宜者，劃歸城市徵收之。自劃定後，國家即不應分取之，則各巿收入確定，辦事不愁缺款矣。歐美各巿之收入，統算之，共有十四種：（一）州或中央之津貼，（二）普通財產稅，（三）房捐，（四）所得稅，（五）營業稅，（六）人頭稅，（七）特別估稅，（八）土地差增稅，（九）市營事業盈餘，（十）土地收入，（十一）護照費，（十二）公產租金，（十三）入市稅，（十四）罰金。其收入既如是之大，故各巿應與應革事宜，易於舉辦也。現在我國，

除各市已有之捐稅外，更應採用各國城市已實行之適宜捐稅，尤以土地差增稅，特別估稅，營業稅，最爲適宜。再房捐之徵收，應規定房東房客各半，方爲公允也。