科小叢書第十八種

現代歐美市制大綱

顧彭年著

商務印書館發行

百科小叢書

第十八種

現代歐美市制大綱

顧彭年著

商務印書館發行

UNIVERSAL LIBRARY, No. 18
MODERN EUROPEAN AND AMERICAN CITIES
BY
KU PÊNG NIEN
Edited by
Y. W. WONG
1st ed., Jan., 1923 3d ed., Aug., 1926
THE COMMERCIAL PRESS, LIMITED
SHANGHAI, CHINA
All Rights Reserved

Price: $0.20

中華民國十二年八月初三版
（百科小叢書第十八種）
（每輯十二種定價大洋壹元伍角）
（現代歐美市制大綱一冊）
（每冊定價大洋貳角）
（外埠酌加運費匯費）

著者 顧彭年
本叢書編輯者 王岫廬
發行者 商務印書館 上海北河南路北首寶山路
印刷所 商務印書館
總發行所 上海棋盤街中市 商務印書館
分售處 各埠商務印書分館

現代歐美市制大綱

目錄

第一章　緒論……一
第二章　市之意義及其範圍……五
第三章　市長制……七
　第一節　市議會……八
　第二節　市長……三四
　第三節　市行政府及其輔助機關……四五
第四章　市委員會制……六二

第一節 市委員會制之由來及其推行……六二
第二節 市委員會制之根本原理及其組織……六四
第三節 市長與市委員……六六
第四節 市委員會制之利弊……七二
第五章 市經理制……七七
第一節 市經理制之由來及其推行……七七
第二節 市經理制之組織……七九
第三節 一個模範市經理特許券之大綱……七九
第四節 市經理制之利弊……八四
第六章 結論……八六

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

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，無不創設舉舉。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。厠所縱橫，尿糞狼藉。當天氣溽熱，

汚氣薰蒸，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，當天雨則積潦遍地，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；又無高尙娛樂，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，幷各盡其能。又欲使都市政治之施行，能順合民意，幷其主權操諸於民，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汚暴戾，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，幷肯熱心從事，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，卽氣息奄奄之宿老，非汲汲營私之賤夫，卽尸位素餐之庸才，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，文辭譾陋，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，即如里昂馬賽之大，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，均稱爲市寺區。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，得稱爲州寺區。其中有名之爲市者，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，或曾爲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）及歇菲爾市（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，而分地方行政區域爲郡、市、鎮、村。郡較大於市，所稱爲市者，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：

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

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，卽從前城鎮域；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。

（註二）見蒙維（William B. Munro）博士所著歐洲市制一書。

（註三）見中國現行地方自治講義上册，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、衞生等局，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。湖南市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 Committes）與常置委員兩種：聯合委員由市議會與市行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

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com