

市公用事业



上海图书馆藏书



A541 212 0008 3971B



# 市公用事業

## 一 緒論

在今日歐美城市行政各問題中。其爭點最多。最難決定者。莫如關於公用事業之政策。歐美學者。對此問題。辯論極多。討論文字。亦頗不少。主張不同。意見各異。故至今仍無相當之解決。推其原因。固屬甚多。然公用事業定義之未明確。實其最重要原因之一。是以討論城市行政與公用事業之關係之先。必須對於公用事業之意義。詳加解釋焉。

按城市公用事業。為一種大企業。既須佔用城市公產。又有天然的專利。或獨占性質。故城市中之營麵粉、菜油或拖黃包車生意者。並非公用事業。蓋因營該各事業者。既非天然的專利事業。更無天然的獨占性質。其所索之市價。概為各家競爭

15484

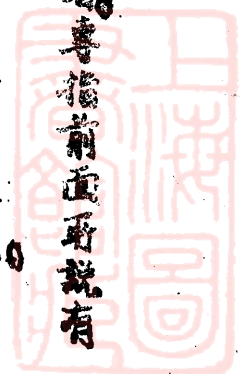
282509



之結果。頗為公允也。蓋所謂公用事業。乃專指城市鐵路電車。公共汽車。電話。電報。自來水。煤汽。電汽等而言。所有各該事業。先須佔用屬於公共之道路。譬如城市鐵路。須於城市大路之上。鋪用鐵軌。煤汽事業。須於市街下面。鋪設汽管。電汽公司。亦須於市街上面。裝設電桿。電車公司。不獨須於市街之上。鋪設電軌。更須於市街兩旁。裝樹電桿。此外各種公用事業。更須享有收用任何私產之特權。以便收用土地。充作電汽廠基。與各車站專用。但此種特權。非由政府特許之。不可得也。（公用事業收用私產時。自須付給相當產價。）雖然。收用民產之權。須為公共目的。否則不能享用。上述各種事業。在法律上。均為公用事業。因該各事業之創辦。皆政府法律所特許。有公共目的也。有時公用事業。僅認為與公共福利有關。但此種定義。殊不適當。蓋市內所舉種種之一切事業。大概與公共福利上。非有直接的關係。即有間接的關係。如說公用事業。即係與公共福利有關係之事。

業。則市內一切事業。皆可名之為公用事業矣。其實不然。所謂公用事業者。專指前項所說有限制的數種事業而言。該各事業。於市內公產。可有收用的特權。非市內普通事業可比。

再公用事業與普通事業之區別。在於無競爭力與有競爭力之分別。前者為一種獨占性質之事業。毫無競爭之能力。而後者。則因同行競爭甚烈。價格不得不廉。貨物不能不良。蓋購米菜者。如查悉某店米菜之品質既不優佳。而索價反甚高昂。即可另向別家採購。商人或市民。如與某銀行交易。不能美滿。即可另與別行往來。各商店各銀行之同業。隨時皆有競爭之虞。故須常時自動的減少貨價。改良質料。以廣招徠。依上所述。是一市之營業。黃色車或汽車生意者。既無須向市政府要求收用城市公產。又有互相競爭之特性。自係普通商業性質。並非公用事業。至私人所用之黃色車與汽車。更非公用事業之性質。民國十年。廣州市創辦市政。訂定暫行條例。竟將富有競爭性質。不須特別收用公產之黃色車。

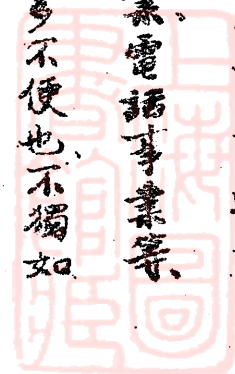


汽車營業與私人所用之色車及汽車等均列在公用事業之內。而此次國民政府所訂各種城市條例亦照廣州暫行條例辦法規定該各車均列入公用局職責之內。如此以訛傳訛以錯就錯致公用事業意義之糾紛更不易解決矣。要之黃色車與汽車既皆有競爭性質。又不須向市政府請求特權收用公產。是與普通商業相同。而私人之色車與汽車更不應列為公用事業。明矣。黃色車、汽車等之須管理。乃為維持公共之治安。應責成公安局擔任之。而各車損照則又屬財政局職責也。至鐵路、電車、電報、電話、自來水、煤汽、電汽等皆屬天然的獨占事業。其價格與資料非依競爭之力為之決定。故市民對該各事業定價之高下。資料之優劣。決無參與之權。悉聽供給者隨意決定之。此因一市之內。於同一路線上。概不能建築兩條電車。故吾人可乘之車。實有限制。不能隨意選擇。如電車公司規定車價過高。吾人固無同樣之物。可以代替。不能迫之減低。即以上海而論。電車連年增價。有時一年之內。更多次。

增價吾人不獨不能禁止之。並爭先起後來搭電車。以因電車係上海一種獨占性質之交通利器。絕無可以與之相比者。不容吾人隨意選擇。致吾人不得不認此公司規定車價也。再一市之內。既無兩家煤氣公司。或煤氣公司。必規定價格特高。吾人亦無法使之略減。蓋因市內煤氣之供給。祇彼一家而已。再一市之內。既無兩家電話公司。或電話公司。致吾人亦覺電力之供給。常有不足之虞。或電話常有不通之虞。不能使公司即改良之。如杭州市之電話。接線既不敏捷。聲音又不清晰。祇以該電話為杭州之惡。有事業。雖公司不改良之。杭民亦無可如何也。再如上海開水。電廠之自來水。混濁不清。有礙衛生。已經多年。市民舉動不用該廠水料。但無別種自來水可用。祇得購用混濁水也。如此種種。皆係天然的專利性質。獨占性質之事業。故市民無可奈何也。

然則對於天然專利的公用事業。政府能否以法律改換其性質。使之亦互相競爭乎。

應之曰不能蓋公用事業天然不受競爭之力之移轉始終為專利的獨占的事業雖實  
際上於同一路線內可創競爭的電車或於同一市內創設競爭的煤汽事業電話事業等  
但街道上下必須裝設各種汽管汽桿其擁擠之狀可想而知擁擠太甚定多不便也不獨如  
是如於同一區域內創設重複的公用事業因一市人口有限勢必呈供過於求則各家難免虧  
本之虞況創辦同樣事業多家資本既須重複創辦費用又須重複是公用事業之實本  
太大其定價難望低廉而各家處於競爭之地位又不能不酌減定價以誘顧客但各家創辦公  
用事業之目的首在謀利今因競爭關係不能不略減定價祇有兩種方法以應付之其法為何  
曰減少成本使產品或服務無劣則市民難免受痛苦否則各家互相合併則亦易特別  
提高定價而市民仍不免受害也查美國各市常有准許創辦重複的公用事業者以為互  
相競爭可使各在事業定價低廉殊不知競爭之結果各公司互相合併其定價原來低廉





者，仍然加高，且有時增加之價，特別高昂，市民亦無可如何，是以公用事業為多數的，應由國家  
政府法律不能改變其專利性質，亦不能使之互相競爭，因此之故，城市對於公用事業應有  
適宜的處置方法，方可使市內各種公用事業，均能價廉物美，於市民之幸福，庶幾無損  
也。依歐美各處置公用事業之方法，概分兩種，曰商辦市督辦法，曰市有市辦辦法。前者  
為各國舊有之辦法，後者則較新也。現在歐洲各城市，採用市有市辦辦法者，較多。美國  
除自來水事業大半皆為市有市辦外，其他多係商辦市督之辦法。我國各處對於公  
用事業，亦多採商辦市督辦法，請分別詳論兩種辦法之得失矣。

### 第一節 商辦市督辦法

(一) 何謂商辦市督辦法 按商辦市督辦法，即市內之公用事業，皆由商人

集資興辦，惟商人於興辦之前，必須訂定章程，請求市政府批准之。如係電車事業，須



於章程內載明請求市政府准許在市内行電車、街道、裝設電軌、電線等。如係自來水事業，須請求於市内各處裝設電線電桿，此外各種事業所需用之土地，亦須於章程內請求市政府許以收買之特權。在市政府收到此種請求書與章程後，即可派人查明該商人是否實可靠，其所集資本是否與所呈報者相符，所定之事業計劃，是否與市民所需要者相合。如所調查之事實尚可滿意，則市政府即批准之，發給一種證書，名特許證，交由該商人收執之。該商人即可着手進行其事業矣。此之謂商辦市督辦法。我國各市於創辦市政之始，因財政困難，採用此種辦法也。

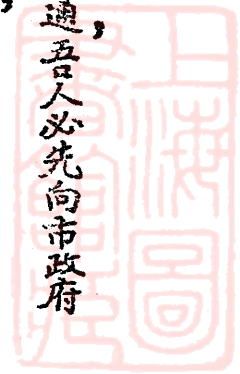
(二) 公用事業特許證之性質。公用事業由市民辦，必須請得特許證，方可開辦。前節已早言之，然則特許證之性質究竟如何，請說明之。

所謂公用事業特許證者，與普通照會相似，其不同之點，即時間之長短與範圍。

圍之大小問題。譬如吾人於一市街道之上，或其他公產之上，設置臨時木柵，以致阻礙交通，吾人必先向市政府請求照會，商人於公路上懸掛廣告，建築公司，因建造房屋，於道旁堆置磚瓦木料，或水果商於路旁設置菓舖等，均須預請照會，而此種照會發給時，僅有享受一次之權利，祇可於市內某一處地方享受之，至公用事業特許証所賦予之權利，為時概屬甚長，包括地方，亦屬極大，譬如雷車或自來水事業之特許証，其所許雷車公司，或自來水公司，營業範圍，概為全市各區，其所許時間，概為十年以上也，故公用事業之特許証，亦係普通之照會，惟所享之權利，概較普通照會所享者為特長，此種特許証，即公用事業公司與市政府所訂之合同，其合同內所規之一切權利與義務，兩方面均須履行之。

再特許証所規定各節，分別述之，不外下列數種：

(一) 公用事業之營業權，規定自十年至四十年不等，或不規定一定之年限，由市政府酌量情形，得隨時收歸市有市辦。



(二) 公用事業之定價，規定詳明。

(三) 公用事業出產之品質，或公用事業服務之程度，均須規定詳明。

(四) 規定如遇城市發達時，公用事業須擴充之，以供給其需求。

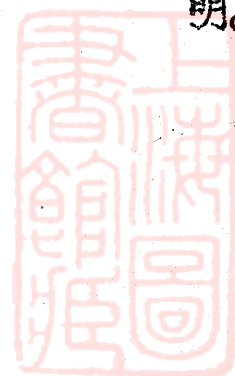
(五) 規定公用事業所獲之盈利中，城市應得之部分。

(六) 有時更規定於某種情形之下，城市可將公用事業收為自辦。

(七) 規定遇公用事業公司與城市有爭執時，應交由仲裁委員會決定之，或由

某官廳公判定之。

依前所述，公用事業之特許証，實非一種簡易短小之合同，訂立時，既須有法律之智識，又須有技術上經驗，其公用事業公司，概有此兩種人才，惟城市常於兩種人才，並無一種，故公用事業公司，向城市要求此項特許証時，其所處之地位，概甚優勝，歐美各城市對於此種交涉，實有痛苦之經驗，但現已設法補救，對於公用事業特許証



之發給，概須先與專門家詳加研究也。

(三) 頒發特許証時之疑難問題。

特許証之發給，於城市方面，實有甚多疑難問題，必須解決者。譬如特許証之時期，應若干年？特許証應否不定時期？如係一定時期之特許証，於期滿時，應規定如何續訂？如係無定期之特許証，應規定於如何情形之下，方可收歸市辦？如特許証並不續定，對於公用事業公司，應如何處置？如特許証並不取消，對於公用事業公司，又應如何處置？如此種種，皆屬不易解決之問題。再無論如何，公用事業，不能中斷，否則，全市市民，將感無窮之不便。故特許証中，必須規定條文，使公用事業，無論於任何情形之下，不得或停其業務。再於如何情形之下，城市應准許將公用事業，收為市有市辦。公用事業公司，盈利中應出若干，報答市政府，以為佔用城市公產之報酬。此種應付城市之盈利，又有何法，可以使之確實可靠？如何可以使公用事業之索價必廉，品質優美，而末一問題，尤不易解決。蓋工商業時有改變，即數年之間，一切情形均不



相同。故公用事業之定價與品質均不易規定之。譬如特許証所規定之煤汽品質，或電車最高車價等，實與今日之所需或情形相同，但數年之間，其品質與車價，或竟不適宜。因公用事業之用費，專以普通之工費與物價為標準。故今日所定之市價，於數年後，因工資與物價高低不一，亦有或覺太高或覺太低之別。再煤價或鋼鐵之價（皆為公用事業之必需料原）均亦不能長久不變。因該各材料，既常有變動，故公用事業之成本亦即不同。其所索定價，亦難常時不變也。有時因新發明方法之出現，製造可省手續，則用費亦可減省甚多。此種改良在公用事業上，日有所見。故城市政府監督法律之能否適宜，要以能與各時期不同情形相適為準。但特許証概為確定不可移動之監督辦法，其中條概已規定確實，無法改變。今公用事業之情形，又年年各異，若有更改，是特許証辦法，難與不同時期之公用事業情形相適也。有時特許証中各條文，於實行時，更多困難之處。蓋特許証中各條文，各有不相同之解釋，至易發生誤會，雖

可由法院判決之。但困難殊多也。故現在歐美各城市，因使監督制度富於柔性，更於特許證外，附設公用事業監督委員會或其他同樣性質之監督機關。其性質為一種永久存在之行政監督機關。其責任為監督特許證中各條文之執行，並可隨時責令各公用事業公司遵照特許證條文辦理，不得違背。如關於定價或品質有爭執之點，亦得為之解釋。此為活動之監督方法，富有柔性者，所以彌救特許證之缺點也。

(四) 公用事業監督委員會之組織：考美國各處之公用事業監督委員會，有為州政府指派委員組織者，有為市政府指派委員組織者。我國各市之有商辦公用事業者，究應由省政府指派委員組織監督委員會監督之，抑應由國家指派委員會監督之，抑又應由城市政府指派委員會監督之乎？查我國城市，有為特別市者，有為普通市者，特別市之監督權係在中央政府，故公用事業監

督委員會之指派問題是中央與城市兩方面之問題。其普通市之監督權係屬各省政府。公用事業監督委員會之指派問題。又為省與市也。愚意無論為特別市。或為普通市。其指派公用事業委員會之權。應屬於直接有關係的監督政府。不應屬於本市政府。蓋如此辦法。有四種利益也。(一)因公用事業。如電車、電話、自來水等。常有於一市以外營業者。如監督委員會屬於各市政府。則該各公用事業公司。應受多數市委員會之監督者。今僅須為一監督委員會監督之而已。其前述之不方便處。可以幸免。其利(二)由監督政府指派委員會。監督各市公用事業。該委員會之職責。既非限制於一市。則該委員會。可以隨時調查各市公用事業之情況。以便有所比較。藉作改良之資鑑。其利(三)公用事業監督委員會。須用專門技術人才。如該委員會。直接由監督政府指派者。則專門技術人才之聘用。可以集中於一委員會。其可節省之處極多。其利(四)公用事業監督委員會。由直接監督政府指派之。則可



免其種種法律上之爭執。其利四。蓋國家或省政府，均有監督公用事業之特權，而城市政府，因係自治團體，本無此種特權，得此特權，乃受國家或省政府委託也。故國家或省政府所指派之委員會，其決定關於公用事業定價與品質之爭執，可以較為自由，並不致發生法律問題，非如城市政府不能自由，並易於發生此項問題也。

(五) 公用事業監督委員會之職責：公用事業監督委員會，職責繁多，左列各條，乃其最重要者：

(一) 督視公用事業公司，必須依照特許證內各條文，及普通公用事業公司法律辦理。

(二) 接受市政府職員及市民之控告，調查控告中之事實，徵查公用事業公司方面之理由，再訂定適宜的管理規則，以督理之。

(三) 督飭公用事業公司，對於各市場均須一律待看，不得或有厚彼薄此之分。

(四) 責令各公用事業公司按年呈報各公司之財政狀況對於各公司之計賬方法規定須為一律。

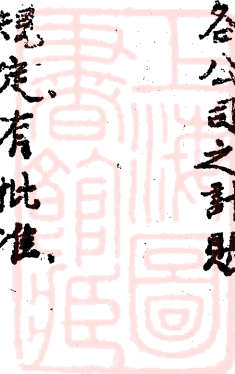
(五) 對於公用事業公司之索價得依據特許證或普通法律之規定有批准或否決之權。

(六) 此外如公用事業公司續發股票或公債等擴充事業或收縮營業時或添置安全設備或數公司互助訂立合同等事均須由公用事業監督委員會監督之。

關於上面六種職責之執行亦有通行之辦法約言之即遇有控告事概須舉

行一種公開討論會。 *Public Hearing*

邀約告發者說明其控告並附以正確之事實與理由以證明之然後更由公用事業公司之代表具理答復一切公用事業監督委員會即依據兩方面之理由與事



實以研究如公用事業公司提議增加資本或改良設備或增加家價時則由公用事業  
公司須先說明理由並陳明事實然後再由反對者反駁之公用事業監督委員會即依  
據兩方面理由更加討論有時並可指派調查員私自調查詳細事實與兩方面所陳述  
之理由互相對照之及已研究調查明白後再以大多數委員之投票為之決定之公用事  
業公司監督委員會之決定大概為終了之決定但亦有兩方面不能同意者則仍須  
於正式法庭中提起上訴請求復決而提起上訴之案件概係關於產業之損失也。

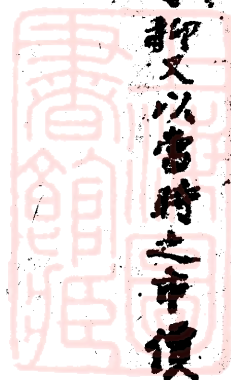
(六)關於公用事業的適當定價問題 按監督公用事業之目的在保證市民

能以適當之價格購得良好之質品但適當之價格究以何者為標準乎普通言之所謂  
適當價格者指所收之價除公司成本可以顧全外尚能得相當之盈利是也但相當盈  
利數字言之極易計算時殊屬甚難蓋計算相當盈利之主張各不相同因之各人計  
算盈利之方法亦多出入如吾人問何謂相當的盈利普通人必曰七八釐之利但七八厘

之利，係以何者為標準？以公司之資本為標準乎？抑以成本為標準乎？抑又以當時之市價為標準乎？請分別言之於左。

(一) 以公司資本為定價之標準乎？如以公司資本為定價之標準，當不能算得相當之公允盈利。蓋多數公用事業公司之資本，常有虛報情事。而外面之股票，亦即有名無實。如公用事業公司之提倡人，因對於公司有提倡的勳勞，常有領取乾股之權利。有時與小公司合併，須發行乾股若干，以為合併之報酬。如此，則公司之資本，常有虛偽之數目。如以資本為計算盈利之標準，究竟資本若干部分，應當除開不算，是以依資本為計算盈利之標準，至為困難也。

(二) 另有一種計算盈利之方法，係以公用事業工廠所費之實數，除去適當的折舊費。譬如每年除去折舊費五六釐。此種計算方法，較為簡便，其公



先，但所難者，即決定折舊費問題也。因一種器物之易舊，較別種器物之易舊為快，不能一概而論，計算時，因之亦即甚難。譬如房屋內之設備，比房屋自身更易減價，而土地或反能因時久而增價，但公用事業公司，有時竟為大地主，收買土地極多，故計算盈利時，必須加以區別，方能算得適當之盈利也。

(三) 更有一種方法，即估核公用事業工廠，現在之價值，對於公司之資本，或工廠所費之實數，均不注意，其估核責任，由估核員若干人，組織估核委員會辦理之，其擔任估核員者，概係工程師也。但估核工廠之價值，至不易辦，因所需之估核員，不僅工程師而已，即法律專家，會計專家，經濟專家等，均所需要。再僅於公用事業之有形產業，加以估核，亦不能解決此問題，蓋公用事業公司，均有無形之產業，如公司招牌，公司

商標，及未到期之特許權等，均有相當之價值，估核時，究竟應當將無形之產業，一并估核，抑只對公司有形之產業估核之乎。

查依公司資本為標準，而劃出八厘為盈利，與依公司有形產業之法價為標準，而劃出八厘之盈利，出入頗大。蓋前者之盈利，實較後者為大甚多，有時依前者為標準，而計算盈利，甚至有較後者多兩倍者，而因估核公用事業，公司應得之盈利，於公用事業適當定價之決定，關係至為重大。公用事業監督委員會，必須先決前者，然後方可決定其後者。再估核公用事業之手續，不獨有益於公用事業之定價，其實於公用事業收歸市辦時，亦屬有益也。但估核方法，與估核標準，均須預先規定，方可遵循。此外祇應對於公用事業之有形工廠，加以估核，抑應連動產亦一并估核之，均屬重要問題，不可不預為決定之。

一、問何謂公用事業？

二、問何謂商辦市督辦法？

三、問公用事業特許證之性質如何？試詳言之。

四、問頒發特許證時有何疑難問題？試詳言之。

五、問公用事業應否組織監督委員會以監督之？試說明其理由。

六、問公用事業監督委員會應由何級政府組織之？試詳述其理由。

七、問公用事業監督委員會之職責應當如何？試詳言之。

八、問公用事業之適當的定價問題應如何解決？試分別詳言之。

二 參考書

L. J. D. Mason: Practice of Municipal Administration

Chap. 30 N. Y. 1926



2. H. G. James: Municipal Franchises. 9 1917 N. Y.
3. W. B. Morse: Municipal Government and Administration Chap. #1 Vol. 2. N. Y. 1925
4. R. H. Whitten: The Regulation of Public Service Companies in Great Britain, N. Y. 1914
5. DeLoe F. Milner: Municipal Franchises 2 Vols. N. Y. 1910
6. DeLoe F. Milner: Analysis of the Electric Railway Problem, N. Y. 1921
7. Clyde S. King: Regulation of Municipal Utilities N. Y. 1914



8. Harold Eicson: *The Valuation of Public Utilities, Indianapolis 1912*
9. Henry Gray: *The Valuation of Public Utility Properties*. N. Y. 1916
10. C. E. Grunsky: *Valuation of Depreciation and the Rate Base*, N. Y. 1916
11. H. Barber: *Public Utility Rates* N. Y. 1917
12. H. V. Hoyer: *Public Utilities: Their Fair Present Value and Return*, N. Y. 1915.
13. W. G. Raymond: *What is Fair: A Study of Some Problems of Public Service Corporations*



-tions. N. Y. 1918

14. N. C. Carlisle: *Treatise on the Law of Public Service Companies*, St. Louis 1918
15. O. S. Paud: *Treatise on the Law of Public Utilities Operating in Cities and Towns*, 2nd. Edition, Indianapolis 1913

## 第二節 市有市辦辦法

(一) 何謂市有市辦辦法: 市有市辦辦法者, 指一市之公用事業, 不由商人自創自辦, 但由市政府自籌巨款創辦之, 開辦之後, 並繼續担任管理之責是也。有時一市自創公用事業後, 即與商人訂立合同, 由商人承辦, 此非市有市辦辦法, 如美國費拉德費亞市之煤汽事業, 係屬市有。

但因租由商人辦理，故不能名之為市有市辦辦法。有時公用事業，係商人所至有，但租由城市承辦之，亦非市有市辦辦法。如美國已斯頓市之電車事業，雖係屬於市辦，但因至有者為商人，故不能名之為市有市辦辦法也。是以市有市辦辦法者，專指市創市辦公用事業之意。此英國人之定義也。至德法人則曰市社會主義，而英國人則曰市營事業。*Municipal Socialism Municipal Trading*

但市社會主義，與市營事業之意義，較英國人之所謂市有市辦公用事業之意，為廣。德法各國之市社會主義，或市營事業，除電燈廠、電車、電話、數種公用事業外，尚有其他如市有市辦的房屋、儲蓄銀行、戲院、麵包館、當兵等，各事業，均包在內。至英國人之所謂市有市辦問題，專指自來水、煤汽、電燈、電話、電車、公共汽車，各事業而言，而自來水現在既已由各市收為市有市辦，故自來水已經不成問題。現在市有市辦之



問題，專指公共汽車，電話，電報，電燈，煤氣等，各事業而已。至關於學校，市場，圖書館，及公共浴室等，雖多由私人承辦者，但現在無論在英或在歐洲均無市有市辦之問題發生矣。蓋上述各種事業，係關於公共安寧，公共衛生，或公共道德行政，早已屬於市辦，故無市有市辦之問題發生也。

(二) 歐美市有市辦的公共事業之比較 市有市辦的公用事業，歐洲

各市，較多於美國各市，譬如以煤氣事業而論，在英共有八百煤氣廠，而其中三百餘廠，皆屬市有市辦，據言之，英國市有市辦之煤氣廠，約佔全數百分之四十，而最大之市有市辦之煤氣廠，則推格臘司哥，曼切思特，及卜明咸母各市者，但倫敦市民，所用之煤氣，至今仍屬商辦也。德國於一九一四年以前，所有各市商辦之煤氣事業，約有三分之二，早由各大市收歸市有市辦矣。至法義各城市，亦有將商辦之煤氣事業，收歸市有市辦者，但比德國者較少耳。若

美國其市有市辦之煤汽廠，城市祇共三十而已，而此三十城市中，祇有五市，僅為三萬以  
之人口者，至今並未增加甚多也。再以電燈事業而論，美國各城市，更有顯然之區別，譬  
如英國各處之大電燈廠，計有五百餘家，其中為市有市辦者，則有半數。德國之市  
有市辦電燈廠，為數尤多，而特別以大市皆為市有市辦也。當歐戰開始時，德國五  
十六城市中，計有四十二市之電燈廠，皆係市有市辦也。美國各處之電燈廠，商辦者居多數，  
依一九二〇年美國戶口調查報告中之所載，美國一九一七年之大小電燈廠，計共六千五百處，  
但市有市辦者，祇佔百分之三十五而已，其電燈廠為市有市辦者，又概屬大市，如芝加  
哥市、克利夫蘭市、西雅圖市、特哥馬市、哥倫卜市、康色斯市、卜明恒母市、辛辛樂梯  
市及所當那市是也。更以電車事業而論，歐美之分別，尤為顯著，譬如英國各城市  
之電車，共計三百條，其中市有市辦者，則有百八十條，為全數電車半數以上。德  
國各市之電車較少於英國者，但市有市辦之電車，與商辦者相比較，亦在半



數以上在德國五十大城市中其電車為市有市辦者共計二十六市此歐戰以前之情形歐戰後當更有加多亦未可知。美國電車里數最長制度最多集歐洲各市之電車里數相比較並多於歐洲各國電車里數之總數。查美國於歐戰前祇有舊金山市將電車收為市有市辦之始可及就利多(Chicago)兩市會同市決定收歸市有市辦但因憲法上之關係未能實行收買之。查美國舊金山市自一九二年起將電車收回自辦後并逐漸發展甚多也。一九一九年西雅圖市亦曾收買市內之電車一九二二年的萊市亦曾收買市內之電車同年羅司特必那市亦將市內電車收為市有市辦也。自以上言之是歐美各城市關於煤汽電燈電車之公共事業出入頗大我國上海北平天津各處之電車及煤汽事業統係商辦各市並無收歸市有市辦之趨勢。至電汽事業上海公共租界及天津英租界均係市有市辦辦法其他概係商辦也。

(三)公用事業之市有市辦問題究竟何在？

公用事業之市有市辦問題，非一種確

定不可變之問題，乃權宜問題也。今試問城市於政治性質、社會性質的職責外，是否亦應視之兼顧關於商業性質之事業？欲答復此問題，應先答復另兩問題，則此問題不答而自答矣。另兩問題為何？(一)商辦市督辦法之成績，是否可以令人滿意？(二)城市政府，是否實有兼辦各種公用事業之能力？但此二問題之答案，亦不能各市一律不變，蓋各市有各市不同之情形，豈能各市一律耶？譬如一市之公用事業，向由商辦，但成績惡劣，故應收歸市有市辦。一城市之公用事業，亦向由商辦，但成績甚優，則無須收歸市有市辦矣。有時對於一市內之各種公用事業，亦須採用不同之政策，如一市之商辦電車事業，果有良好成績，則不應收為市有市辦。如該市之電話事業，成績惡劣，則又應收為市有市辦矣。再如一國或一市政府之習慣健全，一國或一市之政府組織完善，其向來所舉辦之事業，均能使人民滿意，則公用事業，可以收為市有市辦。



倘一國或一市政府之習慣惡劣，一國或一市政府之組織不善，其向來所辦之事，均不能差強人意，則公用事業，即不應收歸市有市辦矣。是以公用事業之應否市有市辦，毫無一定規則，可以管率之。應以各國各市之不同情形，隨時隨地決定之，方可相宜。現在美國對於公用事業之市有市辦問題，概有兩種主張：一主市有市辦辦法，總是有利無弊；一主商辦市督辦法，總是有利無弊。其實市有市辦的公用事業，有時於一市，實在有利無弊，於另一市，或又有害無利。商辦事業，有時於一市，實亦可以有利無弊，於另一市，又或有弊無利也。歐洲各市的市有市辦之公用事業，實在成績較優於美國各市者，但美國各市的市有市辦公用事業，亦有係成績甚優者，更有為成績甚劣者，並非各市一律也。故一市或一國市有市辦之公用事業，如果實有良好成績，即可繼續由市照辦，其另一市，或另一國之商辦市督辦法，亦有良好成績者，應繼續由商承辦之。所謂市有市辦問題，全係權宜。



問題。即城市應否兼辦商業性質之事業問題，亦屬權宜問題也。又有人討論公用事業的市有市辦問題，為認一種盈虧的經濟問題，對於市有市辦公用事業，是否可以獲利，是否可以省費，是否可以定價低廉，或者市有市辦，反屬昂貴。市有市辦後，是否市政府必須於普通市稅收入內提出若干補助其不足的費用。各種經濟上的問題，常有提出討論者。其實市有市辦問題，並非僅為經濟問題，獲利虧本問題而已。其他如政治問題（如公用事業為商辦市督制度，是否與廉潔政府有關），市民幸福問題（公用事業為大專事業於市民幸福關係至大）均有關係也。是以公用事業應否市有市辦問題，至為複雜，不能以一種普通法律，隨便規定之。應依本市不相同之情形，或各國各不相同之情形，各自規定。至美國現在對於此種市有市辦問題，有反對者，有贊成者，皆依美國之情形立論，不足引為別國之標準，但為明瞭兩面所持之理由

(甲)主張公用事業與市有市辦之理由如左：

(一)市督商辦之公用事業辦法，已經失敗，故主張市有市辦之辦法。主張公用事業，由市辦者，以為公用事業，為天然的獨占事業，既係獨占性質，自應有一種辦法，既可使主有該事業者之利益，能得相當之保護，並可使該事業所雇用人員，與人民之利益，均能得相當之保護，現在祇有兩種辦法，可以達到上述之目的，(一)為商辦市督辦法，(二)為市有市辦辦法，但商辦市督辦法，試行已久，概皆失敗，既不能使投資之商人，得有相當之報酬，復不能使公用事業公司，服從市政府規定之辦法，更不能防止罷工之事，以致市民感受種種困難與損失，今商辦市督辦法既失敗，自應試用市

有市辦辦法也。答復此主張者曰：然則商辦市督的公用事業，是否實已失敗，應之曰：商辦市督辦法，固有失敗者，但並非市市如是，況失敗與成功，並無一定之標準，要以各人之意見與判斷力為定。再市督方法，或者不甚完善，但方法可以改良，使之完善也。監督人員，或者不力，或者不善，但監督者，亦可充覓公正無私熱心辦事之人也。且監督者，如不能得有相當之人，使公用事業，可以辦理完善，則公用事業，由市自辦之，又何能得有相當人才，使之辦理完善乎？在公用事業為商辦時，市政府之責任，祇為保護市民之福利，如市有市辦，則市政府之責任，除保護市民福利外，更有虧本問題，與工人糾紛問題也。故公用事業之市有市辦辦法，究能不致失敗，不敢保證也。

(二) 公用事業，採用市有市辦辦法，可以節省開辦費。 主張公用事業，由市

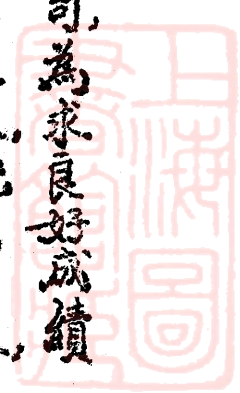


有市辦者，以為可以節省開辦費用甚多，蓋創辦公用事業，須招募股本，而招股之方法，則在發行公債票，或股票，故最主要之開辦費用，為前數年公債票或股票兩種之利息，但普通商人信用甚小，故招股時，其所需付之利息，必須甚大，方能希望暢銷也。如由城市自辦，因城市信用較富，故招股時，即所定之利息稍薄，亦可招得大宗款項，故開辦費用可以減少甚多。加之城市發行公債，可免有納捐稅，非比商辦公司，必須付之，故創辦時開辦費用，可以減省不少。再商辦公用事業，須付特許權費，但由城市有市辦之此種特許權之開辦費用，又可節省矣。

(三) 市有市辦之公用事業，可以減少管理費用甚多。主張公用事業由城市自辦者，以為公用事業，由城市自辦後，於管理上，可以省費甚多。蓋各種商辦之公用事業公司，各須公舉決議機關之董事會，復須各推總經理等

各執行職員，範圍大概甚大，用人因之亦多，加之商辦公用公司，為求良好成績計，所公推之執行職員等，須學識優，宏富之人，故所出薪水，概屬甚大，但市有市辦辦法，大概一市祇有一部，統率一切公用事業，故除須指派部長一人外，更加派副部長，贊襄部務各種事業，即由各副部長兼管之，如此可以省費甚多。加之美國各市政府，各執行委員之薪水，概較普通商業公司執行職員所得者為少，故公用事業，由市辦後，又可省費甚多。再公用事業，由市有市辦後，各種公用事業所需之材料，皆可集中由一總採購機關承購之，因各種公用事業所需材料甚多——如煤——採用大宗時，可以省費甚多，再付以現款，又可省費甚多，是以市有市辦之辦法，實較商辦者，可以省費。

但對於此種理由，有懷疑者，曰：欲得高尚人才，自應給以豐薪，否則僅可得



次等之人才，而次等人才，往往不能辦事美滿，則所省之數甚少，而所失者則甚大。市有市辦之事業，所付之薪水，既屬甚少，所得之人才，必係次等人才，既是次等人才，辦事難望成績優美，恐所得不能償所失也。再美國各市中之採購材料，大半均未能集中於一總採購機關，是省費之自誤，難達也。

(四) 公用事業採用市有市辦辦法，可使工人之待遇改良。

主張公用事業

由市有市辦者，以為公用事業，由市辦後，所有各種事業工人之待遇，皆有改良之機會。蓋市政府所付工資，概較多於商業公司所付者，市政府所屬工人之工作時刻，概規定為八小時，尚有許多例假在外，是待遇甚優。工會皆贊成市有市辦之辦法，即此故也。再市政府既於工人待遇上，有此優良之辦法，一市之商業團體，對於工人之待遇，亦可有所效法矣。譬如八小

時工作之辦法，原係公共機關所提倡，後由半私半公之機關效法之。現在各種實業公司，均仿效之矣。再現在頗有實業公司所付之工價，不能使工市無凍餓之虞者，但城市所付之工資，則不如是也。如商業公司所付工資太少，作工時刻太長，使普通工人之收入不足，並易生病。則市政府必須創辦慈善事業，以助貧苦。如欲減輕慈善事業之責任，必須使商業公司工人待遇，可以改良，必使城市自辦公用事業，多用工人，並以優良之待遇待之，以為私人商辦公司之模範。

(五) 公用事業，由市有市辦，可以改良城市之政治。

主張公用事業，由市有

市辦者，以為公用事業，如由商辦，易使公用事業公司，影響城市之政治。據如是主張者云，公用事業公司，有許多事務，必須與市政府接洽，如主持市政府者，為彼等友朋，接洽事件時，易達目的，故於城市選舉時，無不設



法使彼等友朋皆能當選。市議員或市委員均係公用事業公司之友朋，則公司要求特別權利時，市長或市議會，或市委員自然特別通融。此市官員與城市公用事業公司狼狽為奸通同作弊也。但市民公共利益，因之不能保全矣。是以公用事業能歸市有市辦，則商人與市官通同作弊之弊，可以幸免。但反對此理由者云：據有人調查以為美國各市選舉時，各候選人均對公用事業公司竭力反對，以圖博得市民之歡心，而作當選之運動。故各公用事業公司，不得不以金錢運動自己友朋，當選為市官，以圖保全自己之權利。即於選舉時，各市官之候選，並不攻擊公用事業公司，則公用事業公司，亦不致購買選票，運動市官也。

(六)公用事業凡由市有市辦者，均有良好之成績，故主張市有市辦法。

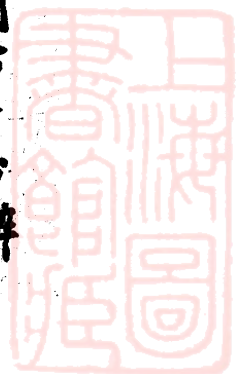


主張公用事業由市有市辦者，以為歐洲各市，凡採用市有市辦辦法者，無不成績優美，兼能獲利。彼等特別指出英國格勒岡哥，與其切思特、倫敦等各市有市辦公用事業之成績，與德意志市、市辦之成績，但反對者，以為歐洲各市有市辦之公用事業，固多能獲利，但各國情形不同，即各市情形，亦多不同，焉能保證其他國家之城市，將公用事業收為市有市辦後，即可如歐洲城市之能獲利，並能有優良成績也。

(乙)反對公用事業為市有市辦之理由

(一)公用事業由市有市辦，易致浪費。反對公用事業者，以為市有市

辦者，以為依理論言之，因市辦公用事業，可以規避壟斷之弊，且可省費，又可取得利潤，是用費甚廉，而利潤者甚多。但據各

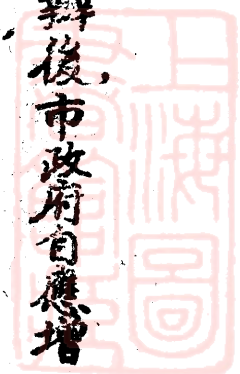


處市辦公用事業之經驗觀之。固不盡然。蓋英德各國市辦之公用事業。往往所購公用事業材料。竟有較市辦者為多。所雇工人亦較市辦者所付之工資為大。如此種種。皆屬浪費。因反對此種浪費之故。英國各城市曾於一九二一年至一九二三年之市議員選舉。作種種反對浪費之運動。使多數市議員。竟不能復被選舉。至美國各大市中之已將公用事業收歸市辦者。大概均有浪費之事實。據云。西雅圖當日將電車收為市有市辦時。所付之費。即較該電車之價值為大甚多。自收買後。每年之用費。且有增加。後來車價增加至一角。亦祇能到自給之地步而已。是以市有市辦。實易致公用事業浪費也。

(三)公用事業。常有市辦。易使工人勢力太大。發生工人問題。

反對公用

事業收為市有市辦者，以為公用事業收為市有市辦後，市政府自應增加市職員甚多，而市政府對於市職員之薪津，與其他待遇自應依當時之標準辦理之。但市職員概不知足，對於一切待遇均望較商辦公司所規定者為更佳，而彼等要求改善待遇時，其地位概較優。因市職員皆係一市之選民，有主要市官之能當選，皆有彼等助力甚大，易言之，彼等實係市政府之主人翁，故勢力甚大，要求改善待遇，增加薪水時，主持市政府之主要官員，不敢不允許也。倘市有市辦辦法，能保證公用事業實收良效，並減少罷工之弊，則雖於市職員之薪水上待遇上，多費若干，猶可自解。但據各處之調查，其公用事業已經收為市有市辦者，概不能保證良好之效果。蓋公用事業收歸市有市辦後，工人必須增加，有時甚多甚多，故公用事業之開支，亦即因之而增加，況工人概希望工資較多，工作時刻減少，休息時刻較多，



故公用事業所費雖甚多，而成績則甚速。再工人於公家作事，認為有  
隨意罷工之特權，與服務於私人之機關相似，對於市民大眾之損失，或不方便  
處，均不之顧。於公用事業不能間斷之理由，亦不自知。此實為公用事業之  
惡結果，故反對之。

(三)公用事業，由市有市辦，易使公用事業不能進步。反對公用事業，而有  
市辦者，以為實業之進步，概係個人努力所致，非政府之力也。譬如發明煤  
汽、電燈、汽燈、電話、電車者，皆非政府之官員，故政府少有發明，祇有私願  
費金錢，以圖大險能發明也。至政府所敢承辦之事，必係可以獲利之事業。  
查歐洲各市商辦之公用事業，概較美國商辦者為少，但市辦之事業，不如  
商辦者設備完美，願意維持。各時期之需要而發展之。按城市政府對於  
公用事業，祇取保守政策，不難明白。蓋市政府官員之任期，概屬甚短，而事業

之結果。則非半年半年可以完成。如事業之良好成績。發現於前年已屆滿時。則前任辛苦的經營之功。將屬於繼任者矣。故市官概不願白費心血。發展任何市辦之事業。公用事業之部長。無權決定公用事業之改良。必須獲得市長或市議會之認可。如市長或市議會。既不肯以自己應得之改良之功。歸於繼任者。自然對於公用事業部長之改良計劃。不易批准之。此外因公用事業方法之改良。工人常須減少。故工人對於改良方法。皆不贊成。譬如煤汽路燈之自然自熄方法發明後。多數煤汽路燈之工人。因之無用。有時新方法之採用。亦可使工人責任更改。因責任更改。工人諸多不便。整人對於新方法。不甚贊成。如公用事業部長。日事改良公用事業方法。易使工人反對。不如隨便敷衍塞責。反可安於職務也。是以公用事業常有市辦辦法。不如商辦也。



(四)美國市有市辦公用事業之經驗，並不甚良，不應更將公用事業繼續收歸市有市辦。反對市有市辦辦法者，以為美國公用事業已經收歸市有市辦者，其弊並不甚良，故不應更將公用事業繼續收為市有市辦。譬如美國各市中，市有市辦之電燈廠數百家，而其中有為甚大者，有為較小者，故各市於此種公用事業之經理，頗為豐富，凡於此種市有市辦事業，曾有調查研究者，均以收歸國各市之習慣，與組織言之，不能辦理商業性質的事業，有利無弊也。

(五)公用事業採用市有市辦辦法，易使美國向來的城市共和制度，變為城市專門官員政府。反對公用事業由市有市辦者，以為美國城市共和制度，向係非專門階級人才之政府，不容指派專門人才為市官，更不能保證市官之任期，復不能使專門人才的市官，有處理職務之自由權。此種共和制度，

與良好行政效能，不能並立。但歐洲各市，尤以普魯士各市為最，所經營之商業性質事業，所以能有成效者，皆因有專門人才，主持其事也。是以美國各市，如欲將公用事業收歸市有市辦，必須效法歐洲各市，指派專門人才為市官，主持其事，但如此，是與向來之美國共和制度完全相反。美國市民，皆不能贊同之，是以公用事業不應收歸市有市辦也。

## 總結

公用事業，應否商辦市營，抑應市有市辦之問題，本不能以一種公式決定之。應以各國各市不同時期之情形，各自決定，方為適宜。再公用事業問題，頗為複雜，但其複雜程度，出入頗大，更應由各省市各自決定之。此點早於前函言之甚詳。故美國贊成與反對市有市辦辦法各理由，不能為我國各市決定為市有市辦之標準。即



現在歐洲各市，概將公用事業為市有市辦，亦不能為我國各市隨便仿效之。予意我國各市對於公用事業，應否商辦市督，抑應市有市辦，可依下列標準決定之，當無大誤：

(一) 如城市財政豐富，又有文官任用方法，向能以專門人才，辦理專門事務者，公用事業應採市有市辦辦法。

(二) 如城市財政支絀，又無文官任用方法，向來不能以專門人才，辦理專門事務者，公用事業應採用商辦市督辦法。

(三) 如採用商辦市督辦法後，公用事業公司對於定價與服務上，均不能使市民滿意，而公司又屢抗市政府之命令，不肯改善，則市政府即應收歸市有市辦，即城市財政並不充裕，亦應發行公債，以為收回之資本也。

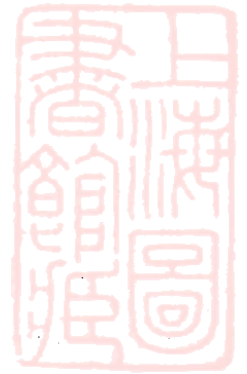


一 習問

- 一、問何謂市有市辦辦法？
- 二、問市有市辦之名稱在歐美是否一致？試詳言其分別。
- 三、試比較歐美市有市辦之公用事業。
- 四、問公用事業之市有市辦問題究竟何在？試詳言之。
- 五、試述主張公用事業為市有市辦之理由。
- 六、試述反對公用事業為市有市辦之理由。
- 七、問我國各市之公用事業究應採用市有市辦辦法抑應採用商辦市督辦法？試詳言之。

二 參攷書

*The Practice of Municipal Administration, Chap. 31*



2. H. S. James: *Municipal Elections*, Chap 10, 1917 N.Y.

3. W. B. Munroe: *Municipal Government and Administration*, Chapters 12 & 13, 1905

4. J. C. Kings: *European Cities at Work* N.Y. 1913

5. A. Emil Davie: *The Case for the Investigatory London* 1920

6. George Bernard Shaw: *The Commencement of Municipal Trading*, London 1908

7. C. D. Thompson: *Municipal Ownership*, N.Y. 1917

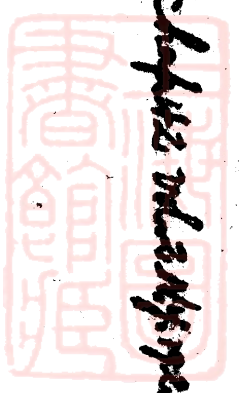
8. C. D. Thompson: *Municipal Electric Light and Power Plants in the United*

*States and Canada* Chicago 1917

9. Douglas Joseph: *Principles and Methods of Municipal Trading*, London 1912

10. J. P. Sneyd: *Where and Why Public Ownership Has Failed* N.Y. 1914

11. Leonard Darwin: *Municipal Ownership* N.Y. 1907



12. R. Q. Porter: *The development of municipal Commu-*  
*-nity N. Y. 1907*  
13. W. H. Dawson: *Municipal Life and Government*  
*in Germany. London 1914*

公用事業稅：凡公用事業，如電車，自來水，電話等，概須佔用公共道路，是該各事業，受有公家之利益甚大，應捐助公家所需之經費。但查各國城市徵稅之方法，頗有出入；依各國城市舊是徵稅方法，係依公司不動產而徵收，但此種方法，頗為不善，一則因公用事業，如電車，電話等，常時經過二市以上，其所有不動產，亦即經過二市以上，如此，則不易分開估價徵稅，即分開徵稅，是



與分估汽車之車輪，機器，及車身無異，其各自為價，實屬甚微也。二則如僅徵收公用事業之不動產稅，對於該事業之特許權價值，或不易見之動產價值，仍未能徵得相當之稅也。故現在竟有少數城市之公用事業稅，即依各事業之價值而徵稅，換言之，即依該事業之總價值而徵稅，凡該公司之收入，其特許權，其不動產，其資本，以及其他種種，均包在內。但此種徵稅方法，要以徵稅者，實能公正無私，不稍苟且者，方可徵得相當之稅。否則，徒使經手人從中漁利也。美國紐約市，則依公用事業公司之股本，每年徵收特許權稅，其他各州中，亦有依公用事業之工廠而徵稅者，亦有依其事業大小而徵稅者，——指電線，每若干里，徵稅若干；或鐵道，每若干里，徵稅若干；——但此兩種徵稅辦法，亦屬不善，因如此徵稅，使該各事業，

不敢擴充其事業。此外，更有規定公司須於鐵道兩旁之道路，由公司鋪砌之；或市官員之電話，由公司代為裝置之，不取分文；或市政府房屋內所需燈火，均由公司供給之者。但此種種辦法，均屬不善，因易使市政府當局與公司，因細小問題而生誤會也。

各國亦常有採用公用事業公司之總收入為徵稅標準者，此種辦法，甚為簡便，即由公司每年依其總收入，納付市政府百分之幾之稅而已。（譬如千分之十五）據各國研究徵稅有經驗者云：此種徵稅法，既簡便，又可免去誤會，更無須估計其特許權，或工廠之價值，尤不須由市政府監督其收支，故頗有贊成之人。惟此種徵稅方法，非毫無弊病者，蓋某公用事業公司之總收入，雖屬甚大，如用費太多，則實不能獲利；而另一公司之總收入，雖屬較少，但用費實少，反可獲利；如依公司總



收入之多少，而為徵稅之標準，則未必能與公司實獲之利之多少相合。其實一公司之納稅能力，要以其收入中，除去支出後，所餘之數為定；故現在各國城市中，常有依淨收入而徵稅者，此種辦法，實較妥善。蓋公用事業之價值，概以能獲淨利者為準；而應捐助於公庫者，要在能於支出之外，更有額外餘利，非僅其總收入方面而已。即依淨收入辦法之原理言之，亦屬甚善。但原理雖善，往往實行甚難，蓋因淨收入之定義，極易說明，惟計算淨收入之方法，頗不相同，故淨利之確定，甚非易易。查各公司對於淨收入之核算，各有不同之標準，有於計算淨收入前，提出折舊費（*Depreciation*）甚多，亦有提出甚少者，故欲免除不平等起見，與免除漏稅起見，必須確定免除之項，而後方可決定一公司之淨收入也。

是以各市對於確定免除之項，須規定一定章程，飭令各公司一律遵守之。

再關於徵收公用事業之稅，其納稅者，因為公用事業之公司，但負擔者，實為購用電汽，煤汽，各種公用事業之市民，與裝用電話，或乘坐電車之市民，其公用事業之公司，不過由政府代理收稅者而已，故為市民福利計，市政府徵收公用事業稅，不應徵收太重，應以徵收別種營業稅之稅率為標準，（參看前節）方為適宜。

所得稅：德國各市之重要市稅為所得稅，此稅徵自市民之收入，其稅率，為累進率，但每年收入在二百二十五元（美金）以下者，可以免稅。按德國城市之所得稅，係一種附加稅性質，附加於邦稅者：



譬如一市捐助於洲政府之所得稅，為百萬元（美金），而城市所得稅所得者，亦僅百萬元，則城市所得稅之稅率，為邦稅之稅率。有時大城市之所得稅，更可徵收較邦政府多收一倍至數倍者，但所徵之稅，較多於邦所收者，須得邦政府之許可。依德國各邦之稅率，自百分之二。五至百分之四不等。凡收入在二百五十元者，其稅率為百分之二。五，逐漸增加，至收入至二十五萬元時，則稅率為百分之四。雖然，各城市之稅率，除特別情形外，概與邦政府相等耳。

按所得稅之理論，係依各人事業與財產之收入而徵稅，是各人的納稅能力之大小，可以確定，似為最良之稅。而在德國各市，行此稅後，又有優良之成績，似更應為他國城市所採用。但詳細研究之，實不盡然。蓋現在各城市人民之收入，大都來自不易見之動產。美國各市



之普通財產稅，既同不易見之動產而生種種之困難，是自不易見之動產之收入中，徵收所得稅，困難更多；是徵收所得稅時，其不公允與漏稅情形，必難逃免。至德國各市，因警察行政，辦理甚善，又有市民財產註冊辦法，故市民之財產，不論為不動產，或為動產，不論為易見之動產，或為不易見之動產，均不能任便朦混不任註冊，故各種產業之收入，易於調查，所得稅自不能逃漏也。況德國人民，大都誠實不偽，對於納稅，又知義不應辭；故凡有不動產，或動產，以及其他事業之收入，均無不具實際陳報，故所得稅，在德國各城市實行之便，並無弊病也。至他國城市能否採用所得稅，要以各國警察行政能否改善，市民財產註冊方法，能否嚴密為定。但在此民治勢力日張之時，恐德國警察行政，與嚴密註冊市民財產辦法，難於採用，

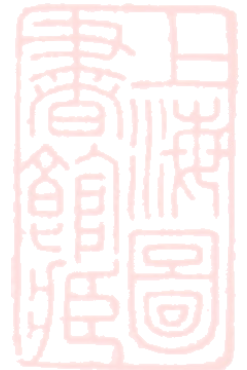


故所得稅之徵收，不能有利無弊也。

氏



漢口特別市取締車輛罰則



上海图书馆藏书



A541 212 0008 3971B

