

種八十第書叢小科百

網大制市美歐代現

著年彭顧

版出館書印務商

MG
D523.5
13



3 2173 8863 0

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	市政府及其輔助機關	.....	四五
第四章	市委員會制	.....	六二

目錄

第一節 市委員會制之由來及其推行……………六二一

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

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，無不創設舉也。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

此醜態之環境中，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。廁所縱橫，尿糞狼藉。當天氣溽熱。

污氣薰蒸，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，當天雨則積澇遍地，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；又無高尚娛樂，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，嗷嗷號哭。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，并各盡其能。又欲使都市政治之施行，能順合民意，并其主權操諸於民，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污暴戾，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，并肯熱心從事，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用於用，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，文辭鄙陋，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，然至今尙未實行。

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，卽如里昂馬賽之大，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）及歇匪爾市（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：

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，即從前城鎮域；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)見蒙羅(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冊，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、衛生等局，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，比較其他各國為大。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，較以上各國為少。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。美國各省市議會議員之名額，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，較諸英德意三國為小。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，定為十名；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為限；普通市至多以二十名為限。湖南省制草案第十三條規定：市議會議員名額以人口為比例：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，為三十人，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，湖南省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，有一定限制，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 Committees) 與常置委員兩種：聯合委員由市議會與市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

員數規定，祇有一名。在美國此制亦尚通行，惟採兩院制者，其人數較少之市議會，有時亦採連名投票制。連名投票制，縱或可多得知名人材，但有一大缺陷，往往少數之多數得選議員全數，而其他選員所選之人不獲當選。欲彌縫此弊，所以美國波士頓 (Boston) 當千八百九十三年，選舉長老議員十二名時，曾立一定律：凡選員所選候補長老議員，不得過七名。如是每一黨派，祇能推選候補員七名，所以少數黨亦必有當選者。於是政權不致為一黨一系所操縱。此制現已作廢。現今美國所通行市議會議員之選舉法，為奧大利投票制 (The Australian ballot system) 其制當實行正式選舉以前，各黨派 (亦有不用黨派選舉票) 先推選定數候補員若干名，然後將候補員之姓名，印在投票單上，選舉者可任意選擇焉。此外又有所謂聚積投票制者 (System of cumulative voting) 每選員所選舉之票數，適與所選之候補議員數相等。但每選員，可將其所選之票數，祇繕寫一位或一位以上候補員之姓名。此制先施行於英國，既而他國亦漸漸採用之。惟因

於論理上有所不合，故其推行不甚廣。歐戰以前，德奧兩國採用三級制，即依稅額之大小，而分選舉者爲三等，每等須選出議員總額三分之一。在漢堡不來梅（Bremen）兩市，其所行之階級代表制，與普奧兩國所行之三級制不同。蓋漢堡不來梅兩市所行之階級代表制，不以選舉者所納之稅額爲準，而以彼等所操之職業爲準也。按此制農工商三階級，各推舉出定數之代表以充市會議議員之職，其制實遠勝普奧兩國所行之三級制也。我國市自治制條例上，對於市會議議員之選舉法，未曾載明。（註五）湖南省制草案第十二條規定：市議會由全市公民用無記名投票法直接選出之。（註六）廣州市參事員，除其中十人由省長委任，又十人由工、商、教、醫、律師、工程師推選出外，其餘十人亦由全市市民用無記名投票法直接選出之。其選舉事宜，由省長委任市民五人所組織之市選舉委員會，辦理監督之。其市選舉細則，即由此委員會訂定之。

（註五）請參閱湖南省議會議員選舉細則草案。（太平洋雜誌三卷六號）

(註六)請參閱廣州市市選舉條例。黃任之先生之一歲之廣州市。

資格 德國市議會議員之資格，多半以財產爲根據。其選舉方法，既採用三級代表制，(註七)第三階級所舉出之候補員，往往因其缺乏資產之故，被其他兩階級拒絕。於是第三階級，不得不另行選舉資產稍富厚者，爲其代表。常因第三階級，缺乏是類人，彼等推選代表，乃不得不求之於其他兩階級中。又依該國市制條例規定：凡高級官吏，有統轄都市之權，牧師，與其他教會中之重要職員，小學教師，司法官，以及刑犯等等，均無被選舉權。

(註七)見蒙羅博士之歐洲市制百三十七頁。

法國男子，須滿二十一歲，並於註冊前居住都市滿六個月以上者，始有選舉權。設使不住在都市中而納滿四項主要稅者，得享受同等權利。而被選舉者之資格，較選舉者之資格更爲嚴厲。年齡須滿二十五歲以上，品行端正，公權未經褫奪者，方爲合格。不住在市區內，而納滿四項主要

稅者，雖得被選爲市議會議員，惟不得過議員總額四分之一。

英國市選舉制規定：凡占有土地房屋，并對於應納之稅按時繳清者，雖不住居於市而距市十五哩以內，其年齡倘滿二十一歲，無犯刑律之嫌疑，且能獨立營生，均有選舉權及被選舉權。惟近年以來，寄寓之人，亦享受同等權利。該國婦女，自千九百零七年以來，亦有選舉權及被選舉權矣。

美國市選舉制，對於財產一層，鮮有講究。凡男子滿二十一歲，係該國國籍人民，居住都市內若干年月以上，并非刑犯，均有選舉權及被選舉權。但有幾處地方，年齡須滿二十五歲，方始合格。又有少數之州，如賓塞爾佛尼亞州 (Pennsylvania) 及塔尼西州 (Tennessee)，選民於註冊以前，須繳清其人頭稅或地方稅，而約有三分之一州，選民須有最少量之教育限度，常以能誦讀省憲或市特許券者爲合格。

我國市自治制第九第十兩條規定：市住民內有本國籍之男子，年滿二十歲，並接續住居市內一年以上，合於左列各款之一者，有選舉市自治會會員之權：

- 一、年納直接稅一圓以上者；
 - 二、有動產或不動產三百圓以上者；
 - 三、曾任或現任公職或教員者；
 - 四、曾在國民學校以上學校畢業，或與有相當之資格者。
- 又市住民內有本國國籍之男子，年滿二十五歲，並接續住居市內二年以上，合於左列各款之一者，有被選舉為市自治會會員，及市自治公所職員之權：
- 一、年納直接稅二圓以上者；
 - 二、有動產或不動產五百圓以上者；

三、曾任或現任公職或教員一年以上者；

四、曾在高等小學校以上學校畢業，或與有相當之資格者。

又第十一條規定，市住民有左列各款之一者，停止其選舉權及被選舉權：

一、褫奪公權尚未復權者；

二、受禁治產，準禁治產或破產之宣告確定後，尚未撤銷者；

三、不識文字者；

四、僧道及其他宗教師；

五、現役軍人。

又第十二條規定，市住民有左列各款之一者，停止其被選舉權：

一、現任本地方之官吏；

二。現任警察官、司法官、徵稅官。

湖南省制草案第十四條規定，市公民年滿二十五歲以上，無左列情事之一者，有被選爲市議會議員之權：

- 一。現役軍人；
- 二。現任行政司法官吏；
- 三。在校未畢業之學生。

又所稱爲市公民者，依該省市制草案第十四條：凡有中華民國國籍，年滿二十一歲以上之市民，繼續住居本市一年以上，有法定住址而無左列情事之一者，皆爲市公民。

- 一。患精神病者；
- 二。被剝奪或停止公權尙未復權者；

三、受破產宣告尚未撤銷者；

四、吸食鴉片者；

五、營不正當業者；

六、生活上曾受公費之救濟，未經過一年以後者；

七、未受義務教育者，但義務教育未普及以前，以不識文字者爲限。

又第六條載定：凡市公民有參與市選舉之權。廣州市之市選舉制，依該市暫行條例第四十條：凡市民滿二十一歲，并具下列資格者，得選舉及被選舉權：

一、居住廣州市一年以上者；

二、有正當職業者；

三、能誦讀本暫行條例條文者；

四、無神經病者；

五、公權未經褫奪者。

由上論之，德法兩國所規定市民選舉及被選資格，大都以財產爲根據，而以德國爲尤甚。此實係貴族政治之遺跡，民主主義之障礙，而我人亟應剷除之也。以前英國選舉市議會議員，亦以財產爲其資格中之一要件，幸此定制，現已漸漸革除。美國能刪除此一條，除少數之市外，市選舉及被選資格，純以年齡住居與教育爲準。我國市自治制，對於市民選舉及被選資格一層，雖教育與財產爲其交換之條件，受教育者無需符合財產資格之規定；特無論如何，尙未完全刪除以財產爲選舉及被選資格條件之一之成見。但依該市自治制第十一十二兩條所規定：停止不識文字者，現任本地方之官吏、警察官、司法官、徵稅官等之選舉權及被選權論之，此種規定，頗稱妥適。湖南及廣州市所規定市民選舉及被選資格，皆能刪除財產一條。此外，如以上種種規定，實皆較

勝歐美各國市選舉制所規定市民選舉及被選之資格，此在我國草創之市制上，不可謂非一大優點也。

立法權限 市議會爲決定都市政策之機關，其所有職權，在英美兩國之市條例上詳細揭出。但在歐洲大陸諸國，於市條例上不完全揭載，不過將其綱要與職權之範圍揭出之耳。德國市議會之權限，約可分爲四類（註八）

第一類 對於市行政員，或高級官吏，應盡顧問及勸導之職。

第二類 選派市長，（但須中央政府認可），市行政機關之人員，與充名譽委員職之市民代表。其他自各局局長以下之專員，乃由市長或市行政機關委任，與市議會無涉。

第三類 議決市行政機關所送交之一切案件，惟對於編定市預算事宜，須得市行政機關之同意。倘雙方成騎虎之勢，則取決於市連合委員會。若是經市連合委員會調解亦無效，則必

須請諸高級立法機關，待高級立法機關判決焉。

第四類 呈獻各種計畫，或提議各種事項，——大都關於行政方面——以送交市行政機關，待市行政機關裁奪焉。

(註八)見前書百六十頁至六十二頁。

法國市議會職權，依該國市制條例所規定，分作左列三類：

第一類事務 市議會有提案、議決、及處理全權。

第二類事務 市議會雖有評議權，特須經中央政府或高級官吏審查確切，并得彼等認可後，始發生效力，——如出售市有財產、募集市公債、編製市預算決算、給授特權等，均屬於此一類。

第三類事務 其提案及表決權，乃屬諸中央政府。市議會不過盡顧問之職，採納不採納，在乎表決之人，——如慈善事業之管理，關於小學教育之各種問題，均屬於此一類。

英美兩國市議會之職權，各處於極端地步。英之市議會，不特具有立法全權，即對於市行政之措施，亦操握全權。詳言之，市議會（一）訂立關於市民幸福之各種條文；（二）掌管市財政全權，舉凡市有財產各項收入，一如罰款、市企業之餘利、常年稅等，一都市每歲中之支出，及市預算決算之核定，均受其管轄；（三）監督及任免市吏員全權。其行政權限，將於下文說明之，茲不陳述焉。

美國市制在十九世紀上半葉以前，與英國市制罕有差別。但自十九世紀後半葉以來，市議會權限逐漸縮減，至今日則重要之行政職權，既由市議會移至於市長，即其固有之立法權，亦有所限。例如市政府之組織，市吏員之俸額及其任期等等，以前皆取決於市議會，現大率皆載定於市特許券上。夫市特許券之制定，固為縮減市議會職權原因之一，但此外至少又有三種原因：（註九）（一）由於省立法機關職權之擴大，現凡關於都市中之較大問題，省立法機關不再如往昔取旁觀態度，而取干涉主義；（二）由於現今關於都市政策許多重要問題之動議與覆議權，業

已操諸選舉者之手；(三)由於現今都市事業，多半屬於行政範圍，於是市議會之立法權限，益形狹窄。市議會權限之縮減，使其頓失以前之威信權勢。一般有才德之市民，縱有抱負，而乏舒展之機緣，所以常裹足不進。於是政客權姦，得乘機而起，以播弄政權。此係美國現今都市之實情，我人無庸諱飾者也。

(註九)見吳掬羅甫(C. R. Woodruff)所編新市政計畫第八章市議會篇。

故由上言之，市議會職權過小，殊不适宜。反之，苟其職權過於汎廣，一如英國市議會操握立法與行政全權——市行政職權，勢必減小，市長失其總理一切之權。於是政治之措施，乏主腦人物以主理之。苟不設法以防止之，必將發生分裂之現象，再則市議會職權過大，有背分權之義，是否因市政權為一機關所操縱，而弊竇叢生，此雖為一大疑問，但徵之美國往昔，此固非極無依據者也。欲免除此過大過小之弊，我人當制定市制條例以前，對於市議會職權一層，不得不有所磋商。

然則市議會之職權，如何可以配置適當乎？對曰：（註十）市議會爲代表民意之機關，欲使民意發揚，不可不授以實權，並維持其固有之尊榮。但其所授之權，（註十二）當限於立法範圍。其主要任務爲議決市預算決算，徵收稅金，制定市制條例，操握借貸之權，（但市民必需監督之），判決市民與辦某某事項之請願，并負擔革新地方事業，企圖市民福利之責任。對於市行政方面，市議會（註十二）祇當盡監督與顧問或襄助之職，而不應操縱其實權也。

（註十）見前註

（註十一）請參閱我國市自治制第二十五條，市自治會之職權；又第三十三條，市參事會之職權。

（註十二）請參閱湖南省制草案第三十三條，市議會之職權。

行政權限 德國市議會對於行政範圍以內重大之事務，絕對無執行之職權。（註十三）各行政局之市預算條例，及實施計畫，皆由市長與各局局長議決，而付市議會通過之。法國市議會之

行政權限雖不能與英國市議會所有之行政權限相比擬，但較德美兩國之市議會爲大舉。凡關於都市治安及市公共事業，如公園、火防、水電與煤氣之供給之種種籌畫，皆由市議會負責，惟其設施之職務，則屬諸市長及其佐治吏員。又依該國市制，凡重要行政各局，均設置一委員會，由市議會所推出代表組織之。此等委員會，對於其各該局之事務，雖無統率與實施權，但須代爲運籌一切，并盡顧問之職。

(註十三)見何威 (Frederic Q. Howe) 博士之歐洲都市工作十三章二百三十九頁。

英國市議會之行政權限，除慈善業，與給授酩酊飲料特權，不受其管理外，其他一切市政事業，如街道之修理灑掃，衛生事業之管理，公共娛樂場所之建設等等，均由市議會中常置或特別委員所分任。故英國之市議會委員，實兼有立法與行政兩種之職權也。(註十四)美國市議會對於市行政範圍以內之事務，絕對無執行權，但有視察各行政局之報告，及監督市長與各局局長之

用人權。倘市長與各局局長，對於市制或市特許券條文，有所違反，市議會議員亦得彈劾之。

（註十四）見蒙羅博士之美國市制二百零四零五兩頁。

會議 德國市議會之常會會期，載在該會自定之條文上。通常大都市，每星期舉行一次，此外遇特別事故，經議長認為必要，或經市議會議員總額幾分之幾以上之請求，由議長召集臨時會議。市議會所議之事項，不如法國市議會須有一定範圍，越此範圍，知事（*Prefect*）得干涉之。蓋可隨意而不加限制。其會議取公開態度，間或守秘密。舉凡各種會議，市行政會會員，均得列席，且有發言權，不過無表決權。

法之市議會，涵有立法機關性質，其開會次數與期限，乃在市法典上載定之。常會每年祇有四次，於二月、五月、八月、十一月由市長召集之。每次會期，不得過十五日，惟在五月中所開之一次常會，因議決市預算或改選市議會議員，（每四年改選一次，常於五月第一星期日舉行）得延

長至六星期。常會外，遇特別事故，得召集臨時會議。在大都市中，因事務紛繁，其開會次數，亦不得不較多。故巴黎市議會，每年開會次數，約有八九十次之多。（註十五）

（註十五）見弗挨里博士之市行政會議會篇，及蕭埃爾巴德（Albert Zaver）歐洲大陸市政論。

英之市議會分大會常會與臨時會三種：大會每年一次，於十一月九日舉行，市長與長老議員即於是日改選；市長每年改選，長老議員每三年改選一次，常會大寺區一星期或二星期舉行一次，小寺區每月舉行一次；臨時會遇特別事故，由市長召集之，若有議員五人以上之提議，五人以上之附議，市長亦將應順其所請。開會手續，乃載定於該國市法典上，（註十六）異常周密。開會前三日，市長須將開會地點日期，公佈於市政廳近旁，若經市議會議員請求，召集臨時會議，則須將開會宗旨及所討論之內容，預先佈告於衆。又該國市議會會議，取公開態度，凡該會所議決案件，必掲載於各種日報上。法國市議會亦如是。美國市議會常會會期，大都市約每星期一次，小

都市兩星期，至多每月一次。(註十七)主席由議員推舉，而不如英法兩國，即以市長當之。

(註十六)見齋埃爾巴德所著英國市政論一書。

(十七)請參閱我國市自治制第二十四條，及瀨南市制草案同條，市議會會期；又請參閱廣州市暫行條例第三十七條市參事會會期。

任期 歐美各國市會議員之任期，最短為一年，最長為九年。法蘭西西班牙兩國市會議員之任期，為四年。德荷比三國為六年。英之長老議員亦為六年，通常議員為三年。意國市會議員之任期為五年。美國各州無劃一制；大概採兩院制之市，其下院議員任期，通常為一年，最長不過二年，上院長老議員任期較長，二年或四年；一院制議員之任期，通常為二年。至於改選制，約分左列四類：

(一)一時改選其全數，行之者有法國。

(一) 每一年或二年，改選其議員總額三分之一，行之者有德奧荷英……通常議員……諸國。

(二) 每三年改選其議員之半數，行之者有西班牙英國……長老議員。

(三) 每一年改選其議員總額五分之一，行之者有意大利一國。

我國市自治會會員之任期爲二年，每年改選半數。同時選出全數者，其半數以一年爲任期，用抽籤法定之。湖南（依該省市制草案第二十條）市議員任期三年，每年改選三分之一。廣州市參事員之任期爲一年，但得爲無限制連任。（註十八）

（註十八）拙見以爲市議會議員之任期，不宜過長，然亦不宜過短，大率以三四年爲最適當。蓋市議員任期過長，則往往易生厭倦之心，或因資格過老，致作弊專權，無所忌憚；任期過短，市議員中雖或有所抱負，不及展舒。且於改選手續方面，亦感不便。我國廣州市參事員之性質，縱與歐美各國之市議會不同，——經廣州市採市委員制，——但其任期究屬太短。又市議員之改選制，以（一）（二）（三）兩類與湖南制爲宜。法國所用全體改選制，其弊在所舉出之新市議員，若非有一部份連任

之舊市議員在其中，則對於以前舊議員所議決之事項，及其所用之政策，與夫市議會向來之慣例等，均難以洞悉。至於意大利之改選制，則過於麻繁，所以亦不配採用也。

俸給 德法英三國之市議會議員，均爲無給職，其服務涵義務性質。德國且有強迫條例，若有已被選而告退者，須受重罰；所以使當選者不得不承受其職。然該國人民之所以踴躍就是職者，非完全藉此強迫條例，亦由大眾心理，對於擢任公職，視爲一種極尊榮之事，所以雖任勞任怨，亦所勿避也。往昔美國市議會議員，亦爲無給職，特今多數之市，曾改爲有給職。其俸額或以全年計算，或按照開會之次數而定。大市市議會議員之俸金，每人每歲約二千金洋，小市千元。依據註十九我國市自治制及湖南省制草案，市議會議員亦爲無給職，且亦如德國有強迫服務條文之規定，已被選者若非合於該二種市制條文所載定，其情事可以辭却或中途退職而告退，經市議會之議決，將停止其——依我國市自治制於三年以上六年以下，湖南省制草案一年以上二年期以

下，一選舉權及被選舉權，所以使被選者若非出於萬不得已，不可不就職也。廣州市市參事員，爲有給職，依該市暫行條例第三十八條所規定，應領年金五百元，此蓋採美國市制也。

（註十九）請參閱我國市自治制第三十四兩條；湖南省制草案第七條。

停職解職 德國市議會之解散權，操諸中央政府，一經國務院議決而元首命之，一解散後須於六個月以內，重召集新市議會議員。（註二十）當新陳不接之際，一切職務由內務總長，選派委員代理之。法國市議會之停職權，操諸知事，然其期限至多不過一月。若此懲戒仍無效，知事得呈稟該國大總統，經國務院之議決，由大總統命令解散之，解散後於二個月以內，須重行召集新市議員。被解散者，仍不失其被選權。當新市議員尚未舉出以前，卽由該國大總統委任三人至七人組織臨時委員會以代理攝行其職務，但此臨時委員會之職權，頗形狹窄，僅止於維持現狀耳。英國市制通例上，無市議會議員解職或停職一條。在美國現今已有許多都市，其市特許券上，載有

市民能撤回市議會議員一條，但須經前屆選員百分之若干以上之署名，——我國市自治制及湖南市制草案，均無市民有撤回市議會議員之權一條，依廣州市暫行條例市民亦無撤回市參事員之權。夫依民主主義之原則，市議會議員及市行政吏員之停職解職，當屬諸市民，而不當屬諸上級官吏，此自然之理也，而德法兩國市議會議員之停職解職，均屬諸上級官吏，市民竟無操握撤回之權，其不合民主主義之原則，可想見矣。此不可謂非該兩國市制上一大缺憾焉。且夫撤回（Recall）權，亦為市民防止市議員與市行政吏員專橫違法之唯一利器，而我國市制竟缺此一條，不可謂非一大缺點也。

（註二十）見蒙羅博士之歐洲市制四十六七兩頁。

第二節 市長

選舉與資格 德法英三國之市長，咸由市議會議員推舉。往昔美國選舉市長亦用是制。但

自十九世紀以來，此制作廢，市長乃直接由市民推舉。德國小都市選舉市長，與選舉有給之市行政吏員無異，常刊登廣告，將市長之權限薪額資格等，揭載報端，由市議會議員抉擇資格最適配之人充之。在大都市則市議會議員先列舉小都市中之市長，或有給市行政吏員若干人，然後對於彼等之資格及政績，詳加考察，擇其最優者三四人，末乃由市議員全體，從此最優之三四人中選舉，以得票最多者當選。於就職以前，須將被選者之姓名，呈之中央政府，以俟中央政府批准焉。故該國市長一席，必以具有名望閱歷，且係專門名家充之。法國市議會議員選舉市長及佐治吏員，(The adjoints) 用無記名投票法，即從其同會會員中推舉。當選者之票數，須過半數。倘不足，則覆選之。至第三次，以得票最多者當選。設候補員票數相同，則論其年齡，年齡較長者當選。凡市議會議員，除曾為中央政府之財政部吏員外，均有被選為市長資格。(註二十二)

英國市長不限於由長老或普通議員中舉出，且亦不限於選員，(註二十三) 凡住在寺區十五

哩以內，具被選爲市議會議員之資格者，均有被選權。理論上雖如是，但在實際上，一大半之市長，均從長老與通常議員中推舉出。美國選舉市長與選舉市議員法相同，亦用祕密投票法，得票最多者，即可當選，無需過半數。至於市長之資格，通常凡有選舉資格者，卽有被選權。但有幾大都市，如舊金山斐拉得爾斐亞 (Philadelphia) 巴的摩 (Baltimore) 於有選舉資格外，更須居住都市滿五年，又年齡滿二十五歲者，方爲合格。又有少數之都市，如巴的摩市，以財產爲資格中之重要條件。然通常擯斥納重稅者，與住居於都市範圍以外之商人。但無有一都市，亦如德國市長之必需具專門市政學識，且具累積之經驗閱歷也。(註二十四)

(註二十一) 見前書百六十六頁，又百八十五至八十八頁。

(註二十二) 比利時 荷蘭 丹麥 那威 瑞典 諸國之市長，由中央政府任命。

(註二十三) 依千八百三十五年所頒布之市制條例，英國市長，須由市議會議員，從其同會會員中推舉出。直至千八百八

十二年，新市制條例頒布以後，始將此制推翻。由是市長，不祇限於從市議員中舉出。

(註二十四)依我國市自治制第三十六條規定：市長由市自治會，就住民中具有市自治會會員被選資格者選舉之；普通市市長被選後，呈請直接監督官署委任之；但京都市，市長由內務部遴選，經由國務總理呈請大總統任命。其他特別市市長，被選後呈由直接監督官署咨請內務部任命之。又依湖南省制草案第三十七條，市長依該省憲法第一百十三條之規定，由全市公民用無記名投票法直接選出之；又第三十八條，凡市公民或該省公民年滿三十歲以上，而非現役軍人者，得被選為市長。

行政權限 德國市長之行政權限，比較法國之市長為狹小。彼既無任免一切行政機關之佐治吏員之權，又無編製市預算決算，管理市財產之責職，蓋該國之市行政職權，多半屬諸市行政會 (Magistrat; Stadtrat) 市長為該會會長，其職務在執行該會所議決事項。除此而外，彼負監督行政吏員，與行政各局專務之責，並有配置各委員，與夫選擇各行政局局員，為合議委員之

權，且警察局局務亦受其管轄焉。

法國市長之行政權限，常依都市狀況之不同，及市長能力之大小而稍有伸縮焉。但按照該國市法典上所規定，市長有左列各項之市行政職權：

- (一) 管理市財產，徵收稅項，編製市預算，及報告市財政狀況；
- (二) 任免一切市行政機關之吏員，惟其中有一二重要職員，如市司庫及警察吏，往往由知事或該國大總統任命；
- (三) 管轄全市之警察權，并得頒佈警察條令；
- (四) 管轄全市行政事務，執行市議會議決事項；
- (五) 代理中央政府委託事項，如凡關於統計之登錄，國稅之徵收，軍務及其他事項命令之頒施，市長均有代理執行之義務。

英國之市行政權，操諸市議會，市長不過爲名譽職，既乏統治全權，又無推薦與任免其市政職員之權。因其爲市議會議員之一，常被舉爲每項委員長，擔任局部之行政事宜而已。

美國往昔市長之地位，一如英國市長之地位，其行政權力甚微，一切政權，均爲市議會所掌握。其後美國人民漸漸尋出是制之缺陷，即在偶然有踰越規範之事發生，市民不得認定負責之人。又因市吏員咸由市民直接舉出，往往鮮通聲氣，意見紛歧，於行政方面，反缺少統一與效率。有此兩大弊端，所以市行政權，逐漸由市議會移至市長。此爲美國十九世紀末葉以來，市議會與市長權限更變之主因也。至今日則市行政權，完全集中於市長一人矣。彼不特有執行市議會議決事項，監督市行政各局之任務，及其他依法令屬於市長之職權，且舉凡市行政吏員，除會計，檢查員，少數之人外，其任免權，亦屬於市長，惟須得市議會同意。此外市長又有許多特權，如給授特許證券，特赦罪犯。要之現今美國市長之權力，已超過其他各國市長之職權矣。市長職權（註二十五）

過大，有利亦有弊焉。就其利言之：（一）增大政治之效率；（二）政治得以統一；（三）對於政治之措施，市民得認定一負責之人；（四）免却繁瑣選舉之手續。就其弊害言之：市長職權過大，（一）真正之民意，難以宣達；（二）容易陷於專制；（三）容易廣植私黨。因為有此三大弊端，所以現今美國至少有一部份之人民，對於現行之市長制，不無懷疑也。該市委員制之勃興，殆不滿意於現行市長制之反動歟。

（註二十五）我國市自治制第三十七條規定，市長之職權如左：（一）執行市自治會議決事項；（二）辦理市自治會選舉事項；（三）提出議案於市自治會，但特別市須先經市參事會之議決；（四）管理或監督市之財產、營造物，及公共設備；（五）管理市之收入與支出；（六）依法令及市自治會之議決，徵收市自治稅及使用費，規費。又依湖南省市制草案第四十條，市長掌理左列各事項：（一）執行市議會議決事項；（二）發布市令及公布市規；（三）提案於市議會；（四）管理市財產及營造物或公共之設備；（五）其他依法令屬於市長之職權者。

立法權限 德國市長爲市行政會會長，有提出各種議案，交送市議會議決之權，且可否認市議會不合法之議案。法英兩國之市長，兼市議會議長職，因其居主席地位，對於市議會中所討論之事，無發言權。但英國市長有召集特別會議之權。法國市長有編製臨時預算，及訂立警察律之職權。美國市長雖不兼市議會議長職，但遇特別事故，得召集臨時市議會會議，一如英國制，且可提出各種議案，以待市議會議員議決焉。美國市長，於立法方面，更有一種重要之職權，卽其具有否決權是也。按照該國市制，凡市議會所議決之重大案件或條令，必需經市長批准，然後執行。假若爲市長所否決，得將原案提交市議會覆議。若有三分之二以上之出席議員，仍執持前議，此議案雖不經市長批准，亦認爲有效，否則作廢。依我國市自治制第三十八條，市長對於市自治會議決事件，視爲踰越權限，違背法令，或妨害公益者，得於五日內申述理由，提交覆議。市自治會，仍執前議時，得呈請直接監督官署核准撤銷之，不服前項之行政處分時，得依法提起訴願，或陳述

於省參事會，請求處理。又依湖南市制草案第四十一條：市長對於市議會之議決，認為越權違法或妨害公益時，得陳述理由，提交覆議，如議會仍執前議時，得呈請上級官廳核奪。斯種否認，實不能與美國市長所有之否決權相比較也。

司法權限 歐洲大陸諸國市長之司法權，不過限於罷免其市行政吏員，此外無他項職權。英國市長，當其在任期內，與其退職後之一年中，具有市裁判權。在美國早時代之市特許券上載定，市長亦有司法權。現今小市之司法事宜，往往尚為市長所兼理，但在大市，大都另設市裁判官，此權即屬諸市裁判官焉。（註二十七）

（註二十六）以上兩段，參考弗挨里博士之市行政與蒙羅博士之歐洲市制及美國市制三書。

（註二十七）我國市自治制，無市長具司法權一條之規定，但在湖南依該省市制草案第四十二條，市長對於所屬職員之處分行爲，認為越權違法時，得停止或取銷之。

任期 各國市長之任期，(註二十八)極不一致。德國市長之任期，至短爲六年，長至十二年，甚至有繼續至二十五年之久。法國市長爲四年；英國一年。美國市長之任期，通常爲二年，間有三年至五年者。我國市自治制規定，市長以三年爲任期，任滿再被選者得連任。湖南省制草案規定，市長任期二年，但亦得連任。

(註二十八)比利時市長之任期，無限止，間有世襲者。

俸給 法國市長，概無酬報，(註二十九)惟巴黎之賽納縣令，(註三十)爲有給職，其薪額每歲約五萬佛郎。英國市長之薪額，由於市議會議給，但至多不過數千金鎊而已。德美兩國之市長，均爲有給職，其薪額以人口之多寡，都市之大小，及人民經濟與營業狀況之不同而異。紐約柏林兩市，市長之薪額，(註三十一)實較該兩國小省省長之俸額爲尤大。德國市長之薪額，雖不及美國市長之大，但除現俸外，當其退職之後，更有恩給金。曾爲一任一十二年之市長者，津貼半俸，連任者，

津貼原俸三分之二，所以酬報其勳勞，而亦爲鼓勵後來之人之一法也。

(註二十九)我國市自治制第四十七條規定：市長及其他市自治公所職員，均爲有給職，其薪額以市公約定之；但京都市市長薪額，以敕令定之。湖南市制草案，無市長之俸給一條。

(註三十)巴黎無市長，祇設賽納縣令。

(註三十一)紐約市長之薪額，爲一萬五千金洋，柏林三萬六千馬克，核金洋七千五百元。

停職解職 法國市長之停職權，(註三十二)屬諸知事與內務總長；解職權，乃屬諸總統。此與市議會議員之停職解職無異，惟市長解職後，須過一年，始得恢復其被選權。英德兩國市長之停職解職，罕有所聞。美國紐約密歇根等市之市長，其解職權，操諸省長，但須經司法官審詢，并確實有犯罪之證明。在伊利諾(Indiana)、亞拉巴馬(Alabama)等州，市長之解職權，乃直接操諸司法廳，但現有多數之州，此權已爲市聯合團體代表或職員所掌握矣。(註三十三)

(註三十二)法國市長爲知事所停職，祇以一月爲限，內務總長得延長至三月。

(註三十三)我國市自治制，對於市長之停職解職，未曾載明。湖南省制草案，亦無此條文，不過該草案第三十五條規定：市議會議員有總額三分之一以上之連署，得提出質問於市長。

第三節 市政府及其輔助機關

組織 市政府之組織，各國不同。(註三十四)德之市政府，一名市行政會，由市長、副市長、市議會議員及專門人員合組成之。市長爲市行政會會長，該會會員分有給與無給兩種，大概專門人才，均屬於有給一類，市議會議員，屬於無給一類。無給會員之名額，在市條例上規定之。有給會員之名額，由市議會議決，經高級官吏批准之。計該國各省市行政會會員之名額(註三十五)常占各該省市議會議員之名額四分之一至三分之一。例如柏林市有市議會議員百四十名，而該市市行政會會員之額數爲三十四名，一正副市長亦包括在內。市行政會之下設有輔助行政各

機關，其數常依市之範圍，及市行政事務之繁簡而參差焉。大抵最小之市，不過設三四輔助行政機關，大市往往多至十餘。各輔助行政機關之任務，由代理員 (Deputation) 或聯合委員 (Joint commission) 分任之，其名額常依各機關事務之簡繁而規定之，最少三四人，最多三十餘人。各機關至少有一二專門名家。代理員或聯合委員。乃由市議會所推出代表，及市民代表若干人，與夫專門人員，合組成之，而以市長從市行政會選出一人長之。市民代表之性質，與其他會員略有不同，緣其直接代表市民者也。各代理員或聯合委員會，再分設若干科，每科置科長一人，科員若干人，分任各該科事宜。此德國市行政政府與補助行政機關組織之大概也。

(註三十四) 請參閱蒙羅博士之歐洲市制第二章普魯士市制。

(註三十五) 依該國市制所規定：市行政會會員之名額，在人口未滿二千五百之市，定爲二名；過萬人以上者六名；三萬人以上者八名；六萬人以上者十名；過十萬以上者，每增人口五萬，遞加會員二名。孟勤 (Munich) 有市行政會會員三十

四名，拉布錫 (Leipzig) 二十七名，德勒斯達 (Dresden) 三十二名。

法之市行政府，爲市長及佐治吏組成之。佐治吏之名額，依人口之多寡爲比例。(註三十六) 人數在二千五百以下之市，定額一名；在二千五百以上至萬人者，定額二名；又其上，每增人口二萬五千，更多設佐治吏一名；惟以十二名爲限。里昂乃在定例之外，設佐治吏十七名。市行政府之下，設有各種補助行政機關，如教育、衛生、財政、警察、公安等局。掌管補助行政各機關者，卽爲各佐治吏，由市長派定之。惟警察局之管理，乃屬諸市長自己。補助行政機關之數，常依市之需要，及佐治吏之多寡而定。行政局以下，又分設若干科，每科有科員若干人。佐治吏名義上雖爲各行政局局長，然其任務不過在總理局務，並盡監督與指導之職而已。而各行政局事業之興辦治理，不得不胥賴專務職員焉。各局之中，其職權最重要者，爲市書記長 (Secrétaire de mairie)、市司庫 (Receveur Municipal) 與警察吏。市書記長，不特掌文書事宜，且襄助市長之不逮，又往往代理執行

中央政府所委託市長之各種事務。彼與市長關係之密切，不啻如美國大總統與國務卿之關係焉。市司庫爲市財政之保管者，實際上卽長市財政。警察吏掌理警務及治安事宜，特須受市長或知事節制焉。

(註三十六)見前書第一章法國市制。

英國市行政政府，卽由市議會委員合組成之。依該國市制通則(註三十七)每寺區至少設守衛與教育兩項委員，此外因區域之大小可任意增加。大寺區往往有二十餘項委員之多，如白敏罕(Birmingham)市有二十三項委員，其中有終歲常設置者，謂之常置委員，有臨時設置而不久卽遣散者，謂之特別委員。常置委員會，大都設有小委員會(Subcommittees)兩項以上。每項委員之名額，至少不出八人或十人，多至二十人，由市議會規定之。每項委員會，設置委員長一人。市議會委員之外，其職權最重要者，爲市書記長(The town clerk)市司庫，市檢查員，與市

審計員。每寺區，設市審計員三人，此外又有專務職員，及市所僱備之吏員，以襄助各項市議會委員也。

(註三十七)見前書第三章英國市制。

美之市行政政府組織，較英德法三國爲簡單。市長以下，即爲各行政局局長與委員。其局數隨市之大小，人口之多寡，及其需要而異焉。例如(註三十八)紐約市分設十五行政局。此外更有許多委員會與專務職員；聖路易(St. Louis)分設十六局；斐拉得爾亞十一局，而波士頓有三十三局之多。各市行政局，或採局長制，或採委員制，蓋依各該局所司事項之不同，隨之而變異焉。試舉波士頓市所設之局長與委員以爲例：此三十三行政局之中，火防、公園、教育、電線、電話、公共機關諸局，均設委員以掌管之；而其他各局，或設局長，或設董事若干人，一如圖書館董事、墓地董事，以管轄之。

(註三十八)見弗挨里博士之市行政四百零一頁，與蒙羅博士之美國市制二百五十五至五十二頁。

我國市自治制規定：特別市市長外，設助理員；普通市設市董；其員額視事務之繁簡定之，但至多不得逾四名。佐理員與市董外，市長雖得酌用雇員，辦理文牘、會計及一切庶務事宜，然無設置各種行政局一條文，以專辦各項市政事業，此乃一大缺點也。湖南省制草案規定：市長外得設市委員會及市專務局，惟祇限於一等市及二等市，三等市以各專務職員兼任市委員會之職務。市委員會委員之名額：一等市六人，二等市四人。該會即以市長爲會長。專務局之項數，依各市之情況而定。每局設局長一人，局員若干人。局長由市長經市委員會之同意任用之，但被任爲各專務局局長者，須確具有各該專務局之知識。各局局員，由各該局局長呈請市長任用之。

市行政吏員之選派及其資格 德國市行政會會員，由市議會議員，用無記名投票法推選。有給會員，被選後須經高級官吏認可，乃得入缺，如經否認，市議會須重行改選。無給會員，以住在

都市範圍以內者爲合格。有給會員，大抵皆爲專門人才，往往由他市募得。其招募之法，與該國推選小市市長之法無異，上文會已言之矣。市行政會會員之下，凡有給吏員，均由該會會員推選，但須得市議會議員或高級官吏之同意，無給吏員——如市民代表——卽由市議會推舉出。

法之佐治吏，英之市議會委員，均由市議員從其同會會員中推舉出。選舉佐治吏之手續與方法，與選舉市長相同，且與市長同時改選，緣其任期皆爲四年。佐治吏之資格，在理論上，雖與市議員之資格相同，凡市議員均有被選爲佐治吏之資格，但在實際上，凡被選爲佐治吏者，大抵皆曾充市議員之職，滿一任以上者。除佐治吏外，各項專門吏員，皆由市長任命之，或先由佐治吏推薦，經市長任命焉。惟警察吏與市司庫（註三十九）均由該國大總統任命之。

（註三十九）市司庫先由市議會議員推選候補員三人，然後將其三人之姓名呈之該國大總統，該國大總統從此三候補員中，任擇一人充之。

英國市議會委員，(註四十)先由市議員於十一月內集會之時，從其同會會員中推出選舉委員(The committee of selection)若干人，然後由選舉委員推選各項候補委員。選定後，將被選者之姓名，呈之於市議會，若經多數議員否認，提議將被選者之一部份或全體，重行改選，則選舉委員不得有第二次選舉，否則即算爲有效。各項委員長，即由各該項委員，從其同項委員中擇其經驗閱歷最豐富，且對於該項事業，服務有年者充任之，大率均於各項委員選出後第一次集會時舉行之。市議會委員外，其他各專務職員，均由各該項委員推薦，而經市議會任命之；市書記長與市檢查員等，均由市議會推選，惟市書記長必需爲法律專家，市檢查員必需爲專門管理員。市審計員三人，其中二人，乃由市民推選，此外一人，由市長任命之，此其一特例也。

(註四十)見蒙羅之歐洲市制二百八十七頁至三百零六頁。

美國往昔各市政局局長，非由市議會推選，即從市民直接舉出，後以此兩種制，一則對於

選舉手續方面，有所不便，一則對於行政方面，與市長有多所隔閡，所以旋即改爲由市長任命之。(註四十一)但須得市議會同意。惟財政審計少數局長或委員，仍須由市民推選。而有少數之市，如紐約、舊金山等市長，有任命全權，無需得市議會同意。又有少數之市，如聖路易、巴的摩，其市警察局長，由省政府任命之。此外如斐拉得爾斐亞之市教育，爲地方裁判官所委任；芝加哥之公園委員，爲郡裁判官所委任，然此乃出於例外者。現今所最通行者，卽爲波士頓制。按此制各行政局局長與委員，均由市長推薦，但須得文官職務委員會 (Civil service commission) 同意。是委員會乃由省長所委任三人組織之。此制自千九百零九年採行以來，仿效者接踵而起。局長之資格，在法律上並未規定，惟警察裁判官必需具法律學識。至於各專務職員，常由各該局局長推薦，而由市長任命之，或經考試錄取焉。(註四十二)

(註四十一) 見蒙羅之美國市制二百四十一及四十五至四十八頁；及弗揆里之市行政四百零四零六零九三頁。

(註四十二)我國市自治制規定：佐理員由市長就市住民中遴選有專門學識者委任之；但須經市自治會之同意；市董由市自治會就市住民中有被選舉資格者選舉之。

市行政吏員之任務 | 德國市行政會之職權，簡括言之，分下列九項：(註四十三)

(一)代表中央政府，執行中央政府所委託之事項，凡中央政府所頒佈勞働條例、保險、及宗教事業之法令，市行政會皆須代為執行，并有直接管轄教會財產之權。

(二)提案於市議會，經市議會議決，仍須得該會會員同意，方可執行。

(三)管理一切市政事業，如街道之修理，上水下水之設施，學校制度之頒行，均須受市行政會掌管督率。

(四)監督市之收入與支出，監收稅則，審查帳目，議決支出款項。

(五)掌管市財產，及一切公共事物。

(六) 委任有給之專務職員，且決定其薪額，但須得市議會或高級官吏之同意。

(七) 保管文書及各種記載。

(八) 對外代表全市。

(九) 配置各市政吏員之任務，並盡監督與指導之職。

市行政會全體之職權，既如上述。至於該會各會員之職權，亦未必狹小，緣其一部份之會員，會選派為各項聯合委員會會長，對於各該項委員會中一切運籌及措施計畫，多半受其影響或支配。各項聯合委員會，對於各該項之行政事項，及專務職員等，須盡執行與監督之職；且對於各項市行政計畫，如有提議，於交送於市行政會之前，須舉行各項委員會聯合會議，取決於大眾，然後呈之於市行政會，待該會討論表決焉。

(註四十三) 見蒙羅之歐洲市制一百六十九至百八十二頁。

法國佐治吏之職權，常由市長任意配置。（註四十四）市長可將其職權，縮至極小限量，亦可將其職權，擴張至極大。然就事實上言之，市佐治吏，除輔助市長編製市預算決算等事項外，須各長一市行政局，其職責在管理并監督各該局之一切行政事項。市佐治吏外，在有給市職員中職權最大者，要推市書記長，其任務除上文已提及外，預備各種報告，調查并解決關於市內之一切重要問題，且對外常能代表全市。市司庫之主要任務，在綜核歲出歲入，呈報每歲之用度於市議會，以備該會考核焉。

（註四十四）見前書七十一頁，又八十五至八十七頁。

英國市議會委員之任務，（註四十五）在管理并監督各該項委員會所屬之一切行政事宜。如財政委員，專司一切出入款項，編製市預算決算等事；工務委員，專司營造及街道之修理等事；守衛委員，專司警衛及火防事宜。近來因該國重要實業，漸漸收為市有，各項市議會委員之任務，益

形繁重。各項委員長之任務，除綜理各該項委員會之行政事宜外，得召集特別會議，并爲市議會與各該項委員之中間人。此外市書記長之職權，亦頗重大，不特掌管文書事宜，記載市議會所提議及議決之一切事項，解釋以前市議會所規定之條例等等，且舉凡寺區所有之權利責任，如有所模糊，市議會須詢問之；緣其在位最久，凡市中種種，莫不洞悉也。市書記長，又有代理執行市長之職權，如選舉事宜之管理，及以市長名義，對外代表全市。市檢查員之任務，在監督市中所有一切土木工程，營造及修理方面，并常就市議會與工務委員顧問之職。市司庫專司市財政出入款項，并充市財政委員會顧問之職。市審計員審查出入款項，將其審查成績，報告市議會；同時且可獻議改良市財政計畫，或計算方法。

(註四十五)見前書二百八十七至三百零五頁。

美國市行政局長之職權，較歐洲諸國市行政吏員之職權爲狹小。(註四十六)一由於任用專

務職員，如紐約、麻省（Massachusetts）各市，均採考試制度，而非由各局局長委任；一由於各局詳細條規，如各專務職員之任務薪給等，往往詳載於市特許權上。各局局長之職務，在綜理并監督各該局行政事宜，對於局員及傭僱職員，盡督率與指導之職。彼得局員同意，雖能訂立關於各該局之條規，但不過限於保護局員之財產，與治理其局員及傭僱職員之規例，鮮有直接關係於公眾者。然有幾局——如學校、衛生、工務、警察——得制定較廣并與市民直接有關係之條規。（註四十七）

（註四十六）見弗挨里之市行政四百零九至十頁。

（註四十七）請參閱我國市自治制，及湖南市制草案。

市行政會議 德之市行政會會期，比較該國市議會會期更爲短促。其所會議者，除將其所議決之事項佈告於衆外，嚴守秘密。各項聯合委員，遇重要之事，有聯合會議之舉行。法之市長及佐治吏，亦有市行政常會議之規定。英之市議會常置委員，亦有常會議，且遇要事，與市議員

舉行聯合會議。惟特別委員，祇有特別會議。當各項委員會開會，各專務職員，亦得列席，惟無表決權。在美國除各行政局之委員或局員，常有會議外，各局局長，鮮有聯合會議之舉行，惟在格里符蘭（Cleveland）各局局長有聯合會議之規定，紐瓦蘭與紐約第二等市市特許券上，市長與各局局長，有舉行常會之規定。此外實罕有所聞，夫市行政會議，乃為統一行政上所不可缺少之手續，而美國各市竟缺乏之，此乃一大弱點也。（註四十八）

（註四十八）我國市自治制，對於市行政會議，未曾規定。湖南省制草案規定：當市委員會會議，各專務局局長，得列席參與會議，並得建議各該主管之專務，但無表決權。——該草案第五十四條。

市行政吏員之任期 市行政吏員之任期，最長者為德國。該國無給之市行政會會員，與聯合委員之任期，均為六年。有給之市行政會會員，為十二年。其他高級之市傭僱吏員，當其任職後之六月至一年，為試驗時期，試驗時期內，而證明其能稱職，則其職即為可久之職，此後除遇特別

事故，鮮有撤換。法之佐治吏任期，與該國市長同，亦爲四年。惟市書記以下，專務職員皆帶永恆性質。英國市議會委員之任期，與該國市議員之任期相同。此外市書記長、市檢查員及各專務職員之位置，亦皆爲久長之職，惟市審計員之任期，爲一年。美之市行政局局長，其任期雖無劃一制，但通常概爲三年或四年，最長不出六年。我國市自治制規定：市自治公所職員，均以三年爲任期，任滿再被選者得連任。湖南省制草案規定：市委員會之任期與市長同，亦爲二年。

其薪給 德國大市之有給市行政會會員，當其退職後，常有恩給金。各專務職員，大抵皆有給，任期較長者，當其退職後，亦有津貼。法之輔助吏，與英之市議會委員，皆爲無給職。惟市書記長、市司庫、市檢查員及各專務職員，皆有薪給。英之市書記長，其薪給有貴至一萬金鎊者。美國市行政局局長，大抵皆有薪給，且其薪額較其他各國之市行政吏員爲豐，所以使其對於職務方面，能專心一意，全副精神貫注於此也。我國市自治制規定：（註四十九）市自治公所職員均爲有給職。湖

南市制草案規定：市委員會之委員爲無給職，但因履行委員職務所發生之用費，得由市政府支給之。——第四十八條。

（註四十九）見前註二十九。

其停職解職 德國市行政吏員之停職權，操諸市長，其解職權，操諸市行政會，被革職者，苟無過犯，可訴諸高級官吏或法庭。法國市佐治吏之停職解職，與市長同。英國市專務職員及其他傭僱職員之解職權，操諸市議會。美國之市吏員爲市議會所推舉者，其解職權即屬諸市議會，苟爲市長所任命者，此權即屬諸市長。但由市民所推舉者，除非犯重大之罪過，市長與市議會，均不能解其職，惟市民得撤回之。（註五十）

（註五十）我國市自治制，對於市自治公所職員之停職解職，未曾規定。湖南省制草案規定：市長對於所屬職員之處分行爲，認爲越權違法時，得停止或取銷之；各專務局局長若無罰職違法情事，市長不得任意免黜之。

第四章 市委員會制

第一節 市委員會制之由來及其推行

市委員會制，係新近之產物，首行之者，乃為美國塔克薩斯州 (Texas) 之噶爾維斯敦市。
(註五十一) (Galveston) 此市於千九百零一年前，為美國都市中最腐敗之一市，市長以下，職員
濟濟，然皆營私舞弊之輩。彼等既尸位素餐，不修職責，更貪污殘虐。無惡不作。以致該市財政紊亂，
債臺日高，在二十年之內，公債已積至三百萬之多。於千九百年秋，益之以洪水，市民經濟狀況益
形窘迫。於是該市市民，不得不投袂而起，以企圖改革秕政，從事刷新。所以於是年有請求省立法
機關之舉，將以前舊市制革除之，而另採取一種新市制，——即市委員會制——由五人組織一市委
員會，一切市行政及市立法權限，咸屬諸此五市委員。是案於翌年，經省立法機關批准後，該市從
此即採用市委員會制。首先兩年，此五市委員中，三人乃由省長任命，其他兩人，由市民直接推選。既

而以此種選派法，於該州州憲有所抵觸，故於千九百零二年，始將此案修正；全體市委員改爲均由市民直接推選。此市自改革市制以來，不數年間，政治煥然一新，經濟狀況，既得漸漸增進，市政之效率，較曩昔增加數倍。一般有才幹之市民，亦始願就市政府各職，不再如往昔之裹足不進。而普通市民對於其地方政治之興趣，亦較曩昔加倍。此乃不得不歸功於市委員制也。其成效不久卽爲其他塔克薩斯州之都市所覺察，於是其他各市，紛紛亦向省立法機關請願，要求採行同樣之市制。不數年間，該州重要之市，無不將其舊市制推翻，而另採行市委員制也。然其聲浪所及，不止限於塔克薩斯一州，美國其他各州，亦胥受其影響。塔州外，首先行之者，爲衣阿華州（Iowa）之都會特馬納（Des Moines）其後漸漸推廣，至今採行之者，以數百計，再有數百之市，對於採用市委員制，亦正在討論之中。考市委員制，自誕生至今，歷時不過二十載，而其推行已有如是之廣，則其將來之發展，當更無限量焉！

(註五十一) 請參閱吳鞠羅甫所編纂之市委員制第四章噶爾羅斯政制及第五章市委員制之說明。

我國廣州市市制，爲市委員制之變相，自民國十年二月十五日，該市暫行條例頒施以來，相隔不過一載餘，而其成效已彰著於海內。如馬路之建築，衛生之勵行，社會教育及公共娛樂之提倡，學校教育之推廣刷新，與賭博鴉片之嚴禁。其市政之完善，非我國他市所能企及。現汕頭青島兩市，亦仿效廣州市制而略變通之。將來此兩市市政之能發達革新，可預言焉。

第二節 市委員會制之根本原理及其組織

市委員會制之根本原理：在市政府組織，改爲簡單，市吏員直接對市民負責。其於組織方面，否認分權之義，本事業之治理，將立法與行政合併，此兩種職權，委諸於名額極少之市委員會，一切專門及傭僱吏員，直接受其節制，而此名額極少之市委員會，直接對市民負責。其於選舉方面，採用短票制，(The short ballot) 廢除市區 (The ward) 之複雜黨派選舉制，而由選民二十五

人以上之呈請，直接由全市選民推舉，不受任何一黨一系所利用。論其組織，噶爾維斯敦制與特馬納制稍有差異，（註五十二）後者乃本前者之條例而改良之，——後者加以市民直接監督市政府三種工具撤回動議，與市民公決。依據千九百零七年衣阿華州立法機關所規定市委員制：凡人口在二萬五千以下，七千以上之市，設市長一人，市委員二人；人口在二萬五千以上者，設市長一人，市委員四人。塔克薩斯州市制通例：人口在一萬以下者，設市長一人，市委員二人；人口在一萬以上者，設市長一人，市委員四人。依噶爾維斯敦制，市行政輔助機關，共分財政與稅務、警察與消防、街道與公產、下水與上水，以及工務四局，四市委員各長一局。惟市長之職務，不過在綜理且調協各局行政事項，而不長任何一局。依特馬納制，市行政輔助機關，分公產、財政、工程、公安、及公益五局，除四市委員各長一局外，市長亦須長公益一局。此為兩種市制不同之又一點也。

（註五十二）我國廣州市制，市行政委員會由市長一人，市委員六人，合組成之。該市共分設財政、工務、公安、衛生、公用、教育

六局，一如特馬納制，此六市委員，各長一局。市行政委員會外，更增設市參事會，其職權規定：(一)議決市民請願案；(二)議決市行政委員會送交案件；(三)審查市行政各局辦事成績，並對於市行政各項，市行政委員會須徵求其同意，但無必經議決之權。又設市審計處，以審核市預算決算，與市債之募集。

依衣阿華市制市委員外，設有文官職務 (Civil service) 委員會，由市委員從市民中推舉出三人或五人組織之。文官職務委員之任務，在管理并監督文官考試事宜，且訂立文官考試之章程，及其應守之規則。倘查出有違反其章程者，雖僥倖錄取，亦必立刻除名。文官職務委員，在其任期內，若非犯重要事故，市委員不得任意解其職。

第二節 市長與市委員

市長與市委員之選舉及其手續 市委員會制，廢除市區選舉制，市長與市委員，直接由全市選民推舉。其選舉手續，分初選與覆選兩種。依衣阿華市制，凡具市長或市委員資格，(註五十三)

而志願爲初選之候選員者，最遲於初選前十日，須通知市書記長，并須填一種志願書，其自薦倘有二十五以上之選民填寫推薦文書以贊助之，始爲有效，否則作廢。市書記長於初選前數日，將各候選員之姓名，在報端披露，且將其姓名依英文字母之次序排列，刻印在選票單上。當初選時，各選員對於每一職位，選舉一人或二人（由選票單上指出）。然後於候選爲市長之人中，擇其票數最多之二人爲初選當選之候補市長；於候選爲市委員之人中，擇其票數最多之八人或四人（依人口之多寡而定），爲初選當選之候補市委員。俟初選告畢，然後再舉行覆選，以得票最多者當選。我國廣州市市長，現暫由省長委任，各市委員，現亦由市長薦請省長任命焉。此於自治之根本精神，固有所不合，特希望不久該市市行政會委員，即改爲由市民直接推選焉。

（註五十三）市長與市委員之資格，各市寬嚴不等，而以塔克薩斯州所定之制爲最嚴。依該州市制規定，被選爲市長與市委員者，必備具下列各條件：（一）美國國籍；（二）居住市內若干年以上；（三）年齡滿二十五歲；（四）有不動產若干圓以

上；(五)具選民資格；(六)租稅按時繳納，而不拖欠。被選資格最寬之市，凡選民均有被選爲市長與市委員之資格。

其職權 市委員會，操握立法與行政全權。申言之，市委員會之主要職權：(註五十四)在決定都市政策，訂立市規及市稅，議決并實施各項行政計畫，監督全市行政事宜，任免各專務及傭僱吏員，管理市公產及市營造物，管轄市財政，以及議決市民之請願或提案等。市長之職權，對外代表市政府，并有監督各局行政事務之權，市書記長與市辨護士，(City attorney) 直接受其節制；遇危急時，有召集軍警會議特權。此外如條例與契約之副署，市預算決算之編定，特別市委員會會議之召集，皆爲其特權，爲各市委員所無。各市委員對於其所長之局，有統轄全權，其局員或由其推薦，經市委員會通過之，(註五十五) 或卽由其直接委任。此外如關於所長之局，市預算之制定，每歲報告書之編造，皆爲其分內之事；又各市委員對於其所長之局，辦事成績，對於委員會負責，亦卽簡直對市民負責焉。

(註五十四)見奧倫羅雷之市委員制百十頁至百二十三頁。

(註五十五)請參閱黃任之先生之一議之廣州市第四章市行政委員會 (二十四至二十七頁) 及廣州市暫行條例。

其會議 市委員會會議，亦分常會與臨時會兩種：常會大概每月舉行一次；臨時會遇特別事故，由市長臨時召集之。無論常會與臨時會議，一概公開，市民得出席旁聽。我國廣州市制行政辦事通則第十五十六兩條規定：市行政委員會會議，除該會邀請列席者外，不許旁聽；會議經過，得由市長發表之。此與美國市委員會會議公開之精神，適相反背也。

其任期 市長與市委員之任期，最長為六年。塔克薩斯州各省市市長與市委員之任期，均為二年。干薩斯 (Kansas) 自治法規定：第一等市市長與市委員之任期為二年；第二等市為三年。衣阿華州市長與市委員之任期，亦為二年。北大科達 (North Dakota) 南加羅利那 (South Carolina) 孟斐斯 (Memphis) 及勃路斐爾特 (Bluefield) 均四年，南大科達州五年，在威斯康辛州，

(Wisconsin) 市長之任期爲六年，市委員四年。(註五十六) 市長與市委員全體，常同時改選，但也有例外者。如在馬歇爾市 (Marshall) 第一年改選兩市委員；第二年改選市長與市書記長；勃路斐爾特 每二年改選二人；南大科達 有市長與市委員五人，每歲改選一人。此外李韋斯敦 (Leavenworth) 北大科達 南加羅利那 之市長與市委員，亦輪流改選也。

(註五十六) 我國廣州市 市長之任期爲五年，市委員之任期未詳。

其俸給 市長與市委員之俸給，常依人口之多寡，與作工時間之長短而規定之。市長之俸額，常較市委員稍豐，緣其職務較繁，其工作時間，亦較長故也。依噶爾維斯敦 市制，市長外，各市委員，准兼他項職務，所以使有才能之人，易於羅致也。依衣阿華州 之市制，市長與市委員，皆不准兼他項職務，所以使彼等注全力於本職。其薪額依人口之多寡，分爲六等：人口在七千以上，一萬以下之市，市長之薪給，每年六百元，市委員四百五十元；人口一萬至一萬五千之市，市長與市委員

之薪給加倍，一萬五千至二萬五千之市，市長千五百元，市委員千二百元，以上遞加人口滿六萬之市，市長之薪給爲三千五百元，市委員三千元。我國廣州市市長，每月薪俸五百元，各行政局局長，卽市行政委員，四百元，較諸美國市長與市委員之俸額，亦不可謂薄矣。

其解職 依特馬納制，市長與市委員，及其他高級行政吏員之解職權，操諸選民之手。倘選民對於市長或市委員之措施，有不信任或不滿意處，雖其任期未滿，可將其短處揭出，訴諸市政府，并呈請市政府改選。倘有前屆選員百分之二十五以上之署名，此請願卽發生效力。（但當改選時，被控告者，仍不失其被選權，如得票最多，仍得復職。）此謂之市民之撤回權。（註五十七）市民之撤回權，在市長制之下，不甚通行，且亦不便通行，緣其組織較市委員制爲繁複，苟有稅政與違法，或不規之事發生，市民不得認定負責之人。在市委員會制與市經理制之下，組織簡單，市委員會直接對市民負責，苟有稅政與違法或不規之事發生，罪有攸歸，市民卽可隨時撤回之。

(註五十七)我國廣州市暫行條例，對於市民之撤回權，並未載明。

第四節 市委員會制之利弊

市委員會制，有左列幾種利益：

一、政權集中於一人之弊可免。

二、本事業之原則組織變為簡單。市委員會制，本事業(Business)之原則，將立法與行政合併，而委諸少數人所組織之委員會。且各市政政局局長，即由各市委員兼任其組織之簡單，較諸德國複雜之市長制，不啻有霄壤之別。市政府之組織改為簡單，其利益有三：

(甲)減除行政上之阻力與延遲。在市長制之下，無論與一事，或立一條令，必需得行政與立法兩機關之同意，然後可發生效力。市議會人數既多，意見頗難一致；兼之市議員平日互相散處，常會外，除非遇特別要事，可召集臨時會議，否則中間會期相隔至少一星期之久，所以行

政治上之阻力與延遲，殆不能免。反之，在市委員會制之下，倘欲與一事，或立一條令，祇須經市委員會通過，便能實施。市委員會，人數既少，意見容易一致。又因每日聚在一處之時間甚久，遇事發生，臨時可召集會議，所以行政上之阻力與延遲，可完全消除也。

(乙)節省經費 市委員會制，因其組織改爲簡單，高級之市吏員減少大半；蓋各局局長與市議會議員之職務，即由少數之市委員兼任，不再另設。此於市行政吏員之薪給費，既大可節省，而市長與市委員之俸給，亦可稍豐。此則一面能減輕市民之負擔，且可將其所省之費，興辦公益事業；一面容易吸引有才能之人之願盼，且肯樂於就斯職也。

(丙)免爲政黨所利用 市長制組織較繁，分子複雜，良莠不齊，易爲政黨所利用。所以美國市制史上有一最黑暗時代；(註五十八)一切政治，均爲政黨所操縱，惡勢力所包圍，其淵源卽基乎此。反之市委員會制，組織簡單，團體堅固，且廢止市區之複雜黨派選舉制，政黨無從施其伎

備焉。

(註五十八)自一千八百六十五年至美國市自治運動一在千八百七十五年以後。

三、責任分明個人得各盡其所長。市長制，一切立法與行政職權，皆操諸市長及市議會。個人不負責任。故市議員中，雖有英明之才，非凡之抱負，終少舒展之機會。又因立法與行政分開，各項事務，名義上雖由各行政局治理，但實際上須經市長與市議會之議決，然後可執行。各局局長，對於其所長之局內行政，無最後之判決權。苟有特別事故發生，往往互相推委，而無人肯負其職。責任之不明，莫此若焉。委員會制，各行政局所辦之一切事項，既由各該局局長負責，而各局局長，再對市委員會負責，所以責任非常分明。再則各市委員，對於其所長之局，既有管轄全權，如其有所抱負，不難見諸事實，此亦為市委員會制之一優點也。

四、改良選舉制。市委員會制，廢除市區選舉制，市長與市委員皆由全市選民推舉出，且

不受任何黨派之運動，所以使其所選出者對全體市民負責，并爲全體市民謀福利，而不致限於一市區或一黨一系也。又市委員會制，因其所推選之人數甚少，可實行短票選舉制，所以使選民容易推選適當人物，爲其代表也。此與都市前途，乃極有關係焉。

五、市民操握動議 (Initiative) 公決 (Referendum) 與撤回權 動議、公決、與撤回權，爲市民直接監督市委員會之工具。動議操諸市民，則凡市民欲有所建議，滿百分之二十五以上選民之署名，即可呈請市委員會通過之；如不通過，市委員會必需召集特別市民大會以公決之。又凡市委員會所議決之事項，若有二十五分以上市民之署名，呈請修改，則市委員會倘非將已議決事項，自行修改之，亦必需召集市民大會以公決之。至若市民之撤回權，上文已詳論之矣。茲不贅述。總之，市民操握動議、公決、撤回諸權，一面防止市委員會之陷於專制；一面直接監督市行政，使市委員會直接對市民負責。同時可使市民對於市政府，發生密切關係，引起其對於市政府，有

無窮之興趣與其責任心焉。

市委員會制，縱有上列五大利益，然其弊竇，亦在所難免。茲舉其最顯著者三條如左：

- 一、違背分權原則 立法與行政權限分開，所以使秉政者互相箝制，不致濫用威權，無所忌憚。市委員會制，將立法與行政合併，而委諸人數極少之委員會，其不陷於專制，亦云危矣。市民縱有監督市委員會之權力，特祇能防其大概，對於行政與立法方面，種種小節目，其可一一防之乎？
- 二、人數太少不能當作正式立法機關 立法機關之人數，雖不宜過多，然亦不宜太少；太少則不能代表真正之民意。市委員會之人數，至多不出九名，其不能當作正式立法機關，亦可概見矣。

三、市委員之職權均等易於陷成多頭政治 依市委員會制，各委員之權限均等。市長縱有監督各局行政事宜之權。然不過一種名目而已，其實權與各市委員不相上下，所以行政方面，缺

乏主腦人物。設各市委員意見不齊，引起糾紛，則必陷於多頭政治，行政效率，反因之減少矣。

第五章 市經理制

第一節 市經理制之由來及其推行

市經理制之觀念，註五十九，胚胎於美國佛琴尼亞（Virginia）州之斯多頓（Staunton）市。此市於一九〇八年，特設經理一職，以綜理各局行政事宜。惟學校、財政、審計三局，另設委員，而不受其管轄。三年以後，所謂洛克普德制（Lockport plan）者，發現於紐約。此制將市委員會制與斯多頓市經理制之概念，混而為一。其組織彷彿似私人事業團體，設有董事部與總經理；市委員會比之董事部，董事部由各股東所推選出之代表組成之；市委員會由市內選民全體所推選出之委員組成之。市經理由市委員會所委任，猶總經理由董事部委任。此制實施後，翌年南加羅利那州之蘇姆脫（Sumter）市，首先採用之。厥後北加羅利那之希哥利（Hickory）與摩根通（Morgan-

town) 市，瓦海瓦州 (Ohio) 之達敦 (Dayton) 與斯不臨斐爾特 (Springfield) 等市，亦紛紛採用是制。至一九一八年，美國都市改用市經理制，已有九十處，在討論之中而尚未實施者，亦有數十起。但其中多數之市，人口均在萬人以下。人口過十萬者，祇有瓦海瓦州之達敦，及密歇根州 (Michigan) 之格蘭萊賓 (Grand Rapids) 二市。人口在四萬至五萬之間者，有斯不臨斐爾特，西佛琴尼亞州之陣爾英 (Wheeling) 及干薩斯州之魏奇泰 (Weichita) 三市。人口在二萬五千以上至四萬者，有約克遜 (Jackson) 尼亞瓦拉 (Niagara) 約堡 (New Burg) 三若西 (San José) 波斯謨斯 (Portsmouth) 五市。除少數都市，如瓦海瓦州之亞山達伯萊 (Ashatahula) 桑達斯克 (Sandusky) 其結果尚在疑義外，餘如達敦 斯不臨斐爾特 約克遜 三若西紐堡 等市，成效頗佳。

(註五十九) 昆特爾 (E. Charles Maurer) 所編五市經理制及蒙羅之美國市制兩書。

第二節 市經理制之組織

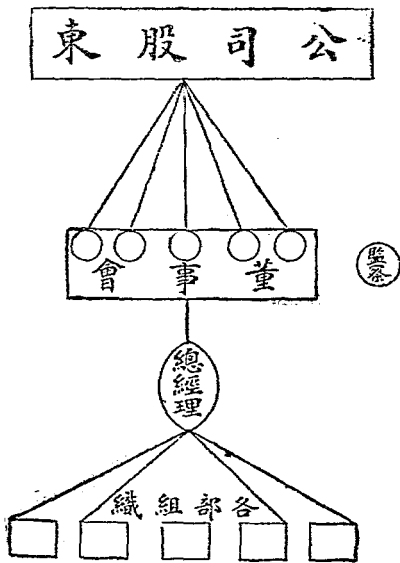
市經理制之組織，頗類乎私人事業團體之組織，既如前述。市經理爲行政之首領，市委員會爲立法機關。市委員會之組織，一如市委員會制。市經理以下亦設有若干市行政局，及文官職務委員會，文官職務委員亦由市委員會任命之。在各局局長，不如市委員會制，由各市委員兼任，而由市經理另委人焉。且各行政局直接受市經理節制焉。

第三節 一個模範市經理特許券之大綱

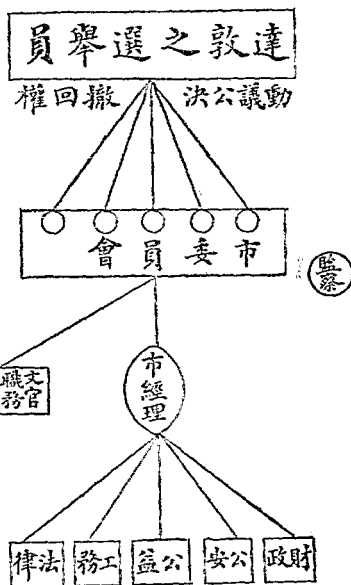
達敦爲美國採用市經理制最大之市之一，該市人口約有十餘萬。是制採行於一九一四年正月，其市特許券頗完善，故有模範市特許券之稱。凡美國各小都市採用是制者，咸取法乎是焉。其組織略圖如左：

此圖表明達敦之市經理制之組織，與公司之組織無異。該市之選民，猶如公司之股東也。市

委員會比之董事部；市經理比之總經理；財政、公安、公益、工務、法律各局，比之公司之各部組織。市委員會由該市選民直接推出五人組織之，猶董事會由公司各股東推出之代表組織之。市經理由市委員會選派，猶公司之總經理由董事會推舉出。財政、公安、公益、工務、法律各局局長與局員，由市經理任命之，并直接受其管轄，猶如公司之各部部长部員，由總經理委任，并直接受其節制焉。茲將該市市特許券之大綱，說明如左：



一、市委員會 達敦市之市委員會，由全市選民所推出五人組織之，其至要職權如下：(一) 制定市條例；(二) 任免市經理；(三) 監督市財政；(四) 管理市選舉事宜，并審定其市委員之資格。凡屬於市行政範圍事項，一併委諸市經理，各市委員，不得干預焉。市長與市委員之任期，均為四年，每二年改選其中二人或三人。其選舉法，一如市委員會制，亦採直接選舉制，且不受任何黨派所利用。市長不另行推選，即得票最多者充之；除為該會之主席外，無他項特權，其每年薪給為千八百元，各市



委員千二百元。市長及各市委員就任滿六個月，市民即可撤回之。撤回之條規，一如特馬納制，亦至少有百分之二十五選民之署名，其呈請方始有效。

二、市經理 市經理由市委員會選派，（註六十）不限畛域，亦不問其屬於任何一黨，而純以專門之學識才能與經理爲標準，其主要職權：（一）執行市委員會議決事項，及所訂之條規；（二）參與市委員會會議，彼雖無表決權，但可自由發表言論，并可呈獻關於市政之各種計畫；（三）監督各局行政事項；（四）編製市預算；（五）呈報市財政及市中各種狀況於市委員會；（六）任免各行政局局長，及其他高級市行政吏員，如市書記長，各行政局書記，及市經理之秘書等。市經理之任期，無一定限制，全出乎市委員會之主意。倘得該會多數之同意，不拘何時，均可撤換之。市選民亦有撤回市經理之權。至若市經理之薪額，由市委員會規定之。

（註六十）按照達敦市之市經理制，市行政吏員，分兩類（*Classified*）與不分類（*Unclassified*）兩種：分類之市行政吏

員之任免權，操諸文官職務委員會；不分類之市行政吏員，包括各局局長、市書記長、各局書記、及市經理之秘書，一之任免權，操諸市經理。

三、市行政局 達敦市設法律、財政、工務、公安、及公益五局；每局又分設若干課。如財政局又分設司庫、會計、估計三課；公安局又分設警察、火防、確定重量、巡視房屋四課；工務局又分設工程、街道、上水之供給、及公地與市營造物四課；公益局又分設衛生、娛樂、與介紹職業等課。其中如工程、街道、娛樂三課，再分設若干股。每課置課長一人，課員若干人。課長必係專門人才，由文官職務委員會任命之。

四、市財政 達敦市市特許券上所規定，關於財政方面種種條例，頗詳實。市預算之編製法，先由市經理呈請各局局長，編造各該局一歲中之用度表，然後將各局之預算表彙齊，呈之市委員會，市委員會對於此預算案，於表決以前，必先公布於衆。市特許券上且規定必需有一種完善

之會計制。此外如對於管理方法等之規定，亦十分恭詳。

第四節 市經理制之利弊

市委員會制所有之利益，(註六十二)市經理制殆無不兼而有之；反之市委員會制所有第一——即違背分權原則，——及第三種——即市委員之職權均等，易於陷成多頭政治，——之弊竇，市經理制均能免却之。不特此也，又有左列幾種利益為市委員會制所無，而彼獨有之：

(一)行政上之效率得以增加 因各市行政局局長，及不分類之市行政吏員，皆由市經理委任，彼等直接受其節制。其所出之令，彼等必能奉行之，無生意外枝節；由是行政上之效率，得以增加。又因市經理及各局局長等，均具專門學識與經驗，其一切行政，當能深合乎科學原理，故其效率之增大，自不待言矣。

(二)交換市政知識 因市經理之資格完全以學識與經驗為準，而不以其他事項為準，此

一市之市經理，往往由彼一市轉移而來，或彼一市之市經理，往往由此一市轉移而去；其時常遷徙，由一市至他市，簡直能使各都市互相交換市政知識，取他市之所長而補我市之所短。而市經理因其經驗閱歷之豐富，其政績必當較勝於尋常缺乏經歷學識之市長也。

(三)促成學校機關造就專門市政人才 市經理之職，既限於具專門市政學識者充之，由是變成一種職業，使學校機關，不得不添設此一科，以造就專門市政人才。

市經理之利益，既如前述，顧此制亦非絕對無弊。依作者觀察，至少有下列三種弊端：

(一)市委員會人數太少，不能代表真正之民意。

(二)市經理之職權太大，容易陷於專制；又因各市行政局局長及其他高級市行政吏員，皆由其委任，容易廣植私黨，以濟其私。

(三)市經理之任免權，操諸市委員會，往往所委任者，未必一定有專門市政學識及經驗，不

過爲市委員會委員及市長之心腹，而其所免罷者，未必皆無識之徒，不過因其政見之有所不同耳。

(註六十一)右章參考梅似之市經理制、家羅之英國市制、市經理制一章，及奧爾羅甫之新市政計畫。

第六章 結論

綜觀上列現代歐美所通行三種市制論之，各有利弊所在。市長制之利處：在立法與行政之權限均等，互相監督，政權不致爲少數人所操縱；市議員既由各市區推舉，大抵皆能代表各該市區市民之利害。而其弊在立法行政兩機關組織較繁，分子複雜，良莠不齊，易爲政黨所乘機，盜弄政權。又因各項事件，必需得兩機關同意，然後執行，行政上之阻力與延遲，在所難免。再則在市長制之下，立法與行政人員，大都缺乏專門學識，所以無論對於行政或立法方面之種種經營，大抵皆乏系統與科學原理。市委員會制之利處：在本私人事業團體之組織，將立法與行政合併，一切

市政權，委諸極少人之手，市政府之組織，變爲簡單；政治效率，得以增大；經濟得以節省；市選舉制，得以改良；且因市民操握動議、公決、撤回諸權，得直接監督市政府。而其弊在市委員會之人數太少，不能代表真正之民意；又因市長無多大特權，與各市委員權力均等，乏主腦人物，以主持行政。往往各市委員意見不一，致陷於多頭政治。市經理制之利處：在組織簡單，責任分明，立法與行政分開，不悖分權原則；且市行政首領，大抵皆具有專門學識與經驗，易收治理之成效。而其弊在政權專屬市經理及市委員會，易陷於專制，并易作種種弊端。且不特此也，即德法英美四國所行之市長制，亦各有優劣焉。德國市制之優點，在以具有專門市政學識、閱歷經驗豐富者充任市長與市行政吏員。而其劣點在市政府之組織，過於複雜；又市議會議員之資格，純以財產爲準，第三階級往往爲其他兩階級所擠出。法國市制之優點，在市長與市議會之權限均等，不如英美兩國之倚輕倚重。而其缺點在市長及佐治吏之停職解職之權，操諸高級官吏，而非操諸市選民。此與

民治之原則，適相反背；又在市議會議員全體同時改選，及市選舉制之不完全。英國市制之優點，在市議會委員兼行政事宜，坐言起行，不致分爲兩截。而其缺點在市長無實權，行政方面缺乏主腦人物。美國市制之優點，在市政府之組織較其他三國爲簡單；又因政權集中於市長，行政效率，得以增大。而其缺點即在市長權力過大，易陷於專制；又因市議會議員，由各市區推舉出，往往易爲黨派所利用，以致政權爲政黨所操縱。紐約市政史上所謂「但蒙尼」黨與四十強盜之名，卽其一例也。

方今我國地方自治，提倡甚力，縣鄉自治，固當即日推施，而市自治，亦急待履行。願我國市自治制，雖已頒定，然頗簡略，且其缺點甚多，如無輔助行政機關組織，缺乏專務職員，及市民無動議、公決、撤回諸權之規定等，其不能適應各地都市之需要，亦可概見。所以勢不得不採取歐美先進各國，已有成效之市制，依各都市之情況而變通之。此固人人所公認者也。但現代歐美各國

所行之三種市制之中，既各有利弊所在，誰一種市制，最適宜於中國？此問題非爲我人所欲急待解決者乎？拙見以爲我國各地之都市，不必限於採用一種市制，亦不必仿效任何一種市制，而一成不變。各地都市，當依其人口之多寡，及其地方情形，而擇其最適於各該市之制，酌量變通而履行之。大概市長制宜於大都市，市經理制宜於中等之都市，市委員會制宜於小都市。緣大都市人口較多，對於市政之治理，非常繁雜，不得不有較多之市議會議員，及市行政吏員，以相助爲理。中等都市須有酌中之市吏員，而市經理制之市吏員，其名額適酌中。而小都市不妨將立法與行政合併，一切政權，委諸名額頗少之市委員會也。

Universal Library
 Modern European and American Cities
 Commercial Press, Limited
 All rights reserved

中華民國十二年十月再版

此書有著作權
 翻印必究

著者 彭年
 發行所 商務印書館
 總發行所 商務印書館
 分售處

(百科小叢書第二輯十二種)
 (每輯定價大洋壹元伍角)
 現代歐美市制大綱(一册)
 (每册定價大洋貳角)
 (外埠酌加運費匯費)

貴州	長沙	福州	廣州	衡州	張家口	梧州	重慶	雲南	新加坡
天津	保定	太原	濟南	青島	西安	蘭州	漢口	南京	龍江
上海	蘇州	無錫	南通	鎮江	揚州	徐州	濟南	青島	天津
北京	保定	太原	濟南	青島	西安	蘭州	漢口	南京	龍江
商務印書館	商務印書館	商務印書館	商務印書館	商務印書館	商務印書館	商務印書館	商務印書館	商務印書館	商務印書館

74

12818

