

張銳著

梁啓超校閱題籤

# 市制新論

英法德意美日及我國  
現行市制之比較  
我國之理想的市制

梁啓超校閱  
張銳編著

# 市制新論

英法德意美日及我國  
現行市制之比較  
我國之理想的市制

商務印書館發行

# 市制新論

尚書著作權印必究

中華民國十五年六月  
初版

每册定價大洋叁角伍分

外埠酌加運費匯費

編著者 張

校閱者 梁 啓

超 銳

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

A TREATISE ON MUNICIPAL GOVERNMENT

By

CHANG JUI

Edited by

LIANG CHI CHAO

1st ed., June, 1926

2nd ed., Nov., 1927

Price: \$0.35, postage extra

THE COMMERCIAL PRESS, LTD.

SHANGHAI, CHINA

ALL RIGHTS RESERVED

# 市制新論

## 目次

第一章	緒言	一
第二章	英國市制	三
第三章	法國市制	一一
第四章	意國市制	二四
第五章	德國市制	二七
第六章	日本市制	三六
第七章	美國市制	四二
第八章	廣州市市制	五五
第九章	內務部訂定之市自治制	六六
第十章	青島市自治制	七五
第十一章	中國之理想市制	八一

目

次

1

# 市制新論

## 第一章 緒言

都市之發展，爲人羣進步之一要素。自十六世紀而後，歐西之封建制度衰而所謂新城市者乃崛起而起，爲近世國家成立之基。在政治史上地位甚爲重要。更自經濟上言之，世界愈進，而人類之需要愈繁；需要繁則商工業亦愈形發達。占經濟界優勝地位之都市，遂能應用其特殊地位，爲商工業之中心，故有一縣一郡之市，有一省一國之市。其形式尤進者，且爲國際貿易競爭之場焉。且也都市自治爲培養民主國民自治之智識而造成真正民治之階，蓋都市之事，卽以其都市之人治之。利害責任切，則權義之辨明。閱歷執務久，則政治之識富。地方區域狹，則實施不感困難。地方情形熟，則辦事無虞隔膜。然則事業複雜，進化迅速之都市，舍自治制度其何能治之，故自治制度，遠之爲民治所以成立，近之爲都市所以繁榮。迄至今日，各國之言自治制度者，莫不以市自治爲其研究之中心，蓋以此也。我國古昔，

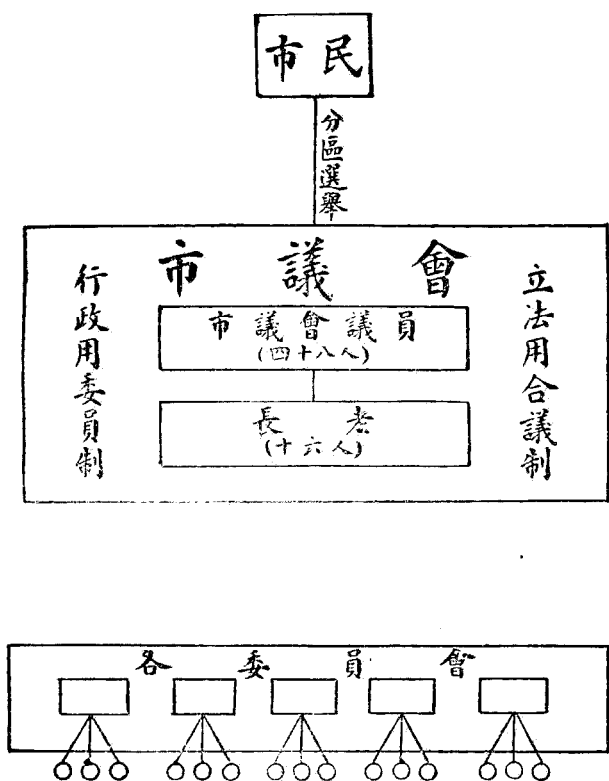
以城市爲政治之樞，攻守之具，至於市政，乃所未聞。益以重農輕商之積習，而城市又爲商賈及趨利者雲集之地，於是清高者流，皆不屑談城市。董修甲先生在其近著市政新論自序中，開章明義，卽謂我國向無市政之可言，誠非過論。然自歐風東漸，商業日繁，城市之居民有增無減，其地位亦日益增高。故年來地方自治之聲浪洋溢於耳，各大通商口岸之居民復因種種需求與刺激，感覺創辦市政之必要，於是乎市制度乃極爲一般人所注目。南通，廣州，吳淞，杭州，昆明，青島等處皆先後實施市制，蓬蓬勃勃，狀況良佳。內務部亦訂立市自治制，明令頒行。然細考之，則機關之組織，監督之實施，職務之分配，均不無可議。雖神而明之，存乎其人，然制度不良，則施行多礙。爰草斯篇，首介紹歐美各國之市政制度大要，次論列我國現有之市制，末述吾國之理想市制應如何而可。儻能供立法上之參考歟，則不佞之幸也。

## 第二章 英國市制

### 第一節 市制總說

英國之市制爲市制中之極負盛名者，其組織法大多本於一八三五年所頒之市法人條例。每市設市議會，爲市之事權集中之處。市議會大約爲二種分子所組成，一爲議員 (councillors) 一爲長老 (alderman)。議員由市民直接選舉。小市中之選舉多不分區 (ward)，但大市則比較上分區者爲多，每區選舉議員三人。市議員任期爲三年，惟每年改選三分之一，故實際上每年皆有一次選舉。市議員選任長老，其額數大約爲市議員三分之一，資格不限於議會內人員，長老任期六年，惟每二年改選一次，每次改選二分之一。故英市議會人員，一部分爲人民直接選舉之代表 (議員)，一部分則爲議員所選任之長老。每年及間年之局部改選，實予以不少之穩固。長老與市議員同爲議員，所不同者。長老非由市民直接選舉，而任期較長，且常爲各重要委員會之主席而已。每市設市長一人，由議會選舉之，不

限於市議會內之人員。市長除為議會之主席外，幾無他項獨立之權力。  
 英國市之職權，大約如下：(一) 地方民庭刑庭之司法。(二) 警察。(三) 地方公  
 產之管理。(四) 徵稅。(五) 地方官吏之任免。(六) 監視各部。(七) 地方立法。以及一



自十五至二十

圖 織 組 市 英 圖 一 第



切關於公共福利，公共營業，與公共安寧之種種事業。市之行政權操於各委員會（committee），實際上則與各委員會合作之常任官吏負其責。各委員會由議員組成，每委員會設主席一人，而每委員中，又常分爲小委員會（subcommittee）。故英之市行政，極有系統，常任市官吏向各委員會負責，各委員會向市議會負責，而市議會則向市民全體負責。

凡市民中納地方稅而住居本地在一定時期以上者，方有選舉權。英之地方稅，徵之財產之租金，而不徵之財產之賣價，故納稅者常爲租房人，而非財產所有者也。

茲舉北明翰市之組織以爲例。該市在一九一七年舉選市議員時，計分三十一區。

北明翰市之組織

市長一人	北明翰市之組織	長老三十人
		議員九十人
		非議員之委員會委員五十四人

行政機關之分配

- 市街電車委員會
- 市街計劃委員會
- 市工程委員會
- 市衛生委員會
- 市公園委員會
- 市美術館委員會
- 市場委員會
- 地方養老委員會
- 獸醫委員會
- 街燈及街道清潔委員會
- 儲蓄委員會
- 新僱工資委員會
- 總務委員會
- 煤氣委員會
- 圖書館委員會
- 財政委員會
- 產業委員會
- 電業委員會
- 教育委員會
- 救濟委員會
- 公共浴場委員會
- 市秘書室
- 公安委員會
- 水道委員會

以上委員會總計二十三項之多，而大委員會中，又常分爲小委員會。試舉財政委員會爲例：則分簿記年金爲一小委員會，養老金爲一小委員會，地方稅捐照爲一小委員會，印刷文件爲一小委員會。觀此，則英制組織之繁可以想見矣。合全市百二十人之長老與議員，分配於二十五種之委員會，人數殆不能與之相應，故往往有一人而兼兩委員會者。

至於各市財政則與中央財政有一極不相同之點，即各種事業各爲一預算，而彼此不相統屬。譬之電業爲一預算，公共浴場爲一預算，電車爲一預算，總之以所收入應付支出是也。然地方事業中亦有，但有支出而無收入者，如道路工程，教育，救貧等是。於是以地方稅支出之。大略計之，以收入應支出爲第一步；收入不足，再以地方稅補之，是爲第二步；地方稅之數太小，不能舉辦大事業，則以地方公債或押款充之，是爲第三步。

舉北明翰市爲例，則租金一鎊之中，其應納之地方稅如下：

救貧稅

一先令五便士半

市政稅（除教育外）

二先令八便士

教育稅

一先令八便士半

公共圖書館稅

一便士半

地方改良稅

二先令一便士半

總計

八先令半便士

各稅各有指定之用途。市政稅及地方改良稅之範圍較寬，其用途如下：市政稅之支出，警察費一也，司法費二也，官吏薪金三也，浴場公園費四也，度量衡檢查費五也，市墳地費六也，傳染病院費七也，自來水費之補助八也，補助公共圖書館稅之不足九也，美術館費十也，瘋人院費十一也，溝渠費十二也；至於改良稅之支出，則道路費一也，陰溝費二也，救火隊費三也，家屋改良補助費四也……

總而觀之，英國市制之特點，在以市議會為惟一機關，無所謂立法行政之對抗，而市議會議員同時為委員會之委員，亦猶彼國中央政府內閣閣員出於國會之議員耳。至於其最顯明之缺點，則在組織過於複雜，設事事依法制而行，則匪特工作遲緩，且議會亦將有不堪其擾之苦。至於為市議員者，大抵皆一時知名，道德高尚之紳商，故一切財政出入，絕無作弊等事。亦以英人勇於公事，操守廉正，富於保守性，尊從習慣使然也。北明翰大學哲學教授米爾海氏 (Murhead) 著北明翰市政情形一書，有云：「北明翰市政之成功，以市民所選之議員之才能、熱心、道德為基礎。三十年來之成績卓然有聲於時，皆全市公民以其最寶貴之精力消耗於

之公益事業之所致也。」

## 第二節 市制討論

(甲)贊成理由；

(一)合行政及立法之職權於同一團體，可免種種誤會及衝突。

(二)既有青年銳進之市議員，復有老成持重之長老；合二者之所長以立法行政，結果必佳。

(三)無立法驗經之青年議員，可在富於經驗之長老前陶冶學習，以成日後最有經驗之市議員或長老。

(四)不限制市議員之連任，可使市議員本其積年累月之經驗，以從事市政之推行。

(五)長老由市議員推選，是凡有學識有經驗之人，雖不為市民所選舉，仍可為市議員所推重，不致有向隅或遺才之憾。

(六)分區選舉，而市議員不限於本區市民，是市民之有學識，有資望者之被

選機會極多，可以盡量收羅。

(七) 選舉及被選舉資格極寬，既可代表民意，又無遺才之虞。

(八) 市書記長及各部職員皆專門人才，以之輔助委員辦理市政，收效自易。

(九) 各行政委員會直接對市議會負責而行政又操於專家之手，有民主政治之利，而無其弊。

(乙) 反對理由：

(一) 合行政立法於同一機關，其權力過大，有把持專制之憂。

(二) 以議員兼任行政職務未必適宜，因能言者未必能行，且負時望者未必為行政好手。

(三) 以委員會辦理市政，辦事過慢。

(四) 以委員主持各部分行政，於立法時可以利己之條件互相交換，殊有害於市政之進行。

(五) 市議員無暇計及各部細事，各部例行細事，由市書記長及各部職員隨

意處理，各委員易受祕書長及各部職員之朦蔽。

(六) 市議會人數過多，糜費市之財源。

(七) 市議會中之長老，大抵皆為各委員會主任，長老之勢力過大。

(八) 市議會連任無定期，有少數人把持之弊。

(九) 市議會議員多青年富於急進精神，長老年老，往往畏首畏尾；兩種精神，勢難合作。

請參閱：

張君勤：英德美三國市制及廣州市制上之觀察。改造四卷七號，三一六頁。

Albert Shaw's "Municipal Government in Great Britain."

W. B. Munro's "Municipal Government and Administration," Vol. I, p. 357-359, MacMillan, N. Y., 1923

## 第三章 法國市制

### 第一節 普通市制總說

法國各市 (communes) 現行之市制，係按照一八八四年四月五日所通過之市制法，惟巴黎市則屬例外。市有立法機關 (市議會) 及行政機關 (市行政部) 而以市議會爲重，蓋歐洲各大城市，多以市議會爲其柱石也。

法市議會之大小，以市民之多寡爲定，大都有十名至三十六名之議員。市居民逾六萬者，其市議員名額，皆固定爲三十六名，如此種市法有三十左右。但巴黎及里昂屬於例外。巴黎有八十人。里昂有市議員五十四人，市議員之任期爲四年。小市選舉不分區，大市分區，每區至少有議員四名，男子年在二十一歲以上，居住市內六月以上者，皆有選舉及被選舉權。但雖未居住市內，而納有市稅四種之一者，亦有選舉及被選舉權。故往往有商人納有市稅並非市居民，而亦有選舉及被選舉權者也。市議會選舉後，由市議員互選祕書長一人。斯職法人極尊崇之。此外



尙有副祕書數人皆自市議員外人民中選得輔助市祕書長辦理市議會一切事務。法市議會之權力極大，得由議員中選舉市長及佐理員。市議會每年舉行常會四次（大多在二月，五月，八月，及十一月），除此四次外，並得有特別會議。特別會之召集，有下列三種：（一）監督官署得飭令召集；（二）市長得召集之；（三）經市議員大多數同意召集之。市議會得決定市稅數目及議決預算決算。常會會期，大約在十五日左右，惟如係討論預算決算等複雜案件，可延長至六星期之久。至於特別會議則無一定限制。市議會之職權，以要言之，有如左記：

（一）建議或勸諫的職權 市議會得建議或勸諫監督機關，惟其採用權仍在監督機關。下列各事，皆此項職權內所包括之事也。（甲）關於改變市界問題；（乙）關於救貧制度問題；（丙）關於建築市內國道問題；（丁）關於慈善機關收捐問題；（戊）關於初級教育問題。

（二）自動的職權 此項職權，是市議會可以自主之事，惟仍須俟監督官署批准後，始得實行。以下各條皆屬此項。（甲）市產之設置及變賣等；（乙）街市大道，

市內公園，以及各種公共場所之改良及管理；（丙）發給電車特准狀；（丁）通過預算決算；（戊）大宗市債之決定。

（三）普通之職權 如：（甲）消防；（乙）公墓管理；（丙）自來水電燈及煤氣等之設施及管理等等……

大抵一切行政權皆屬諸市長及其佐理員，但市議會遇必要時得組織與市行政有關之各委員會，如街道、公共營業、衛生等。此種種之委員會得隨時與各市行政官吏合作。大抵市行政部有一科者，常設一委員會。其權則較小於英德市議會之委員會。關於市政各科事務，由委員會先定大綱，其一切細目及執行等等，則皆市長及其佐理員（即各科職員）之職權也。要而言之，法之市議會，非如英之直接監督市行政部，而同時對之亦非毫無監督權力。選舉市長及其佐理員，市議會已獲得監督行政部之主要權力矣。

市行政部以市長及其佐理員所組成。佐理員之多寡，以市之大小定之。大抵市居民在二千五百人以內者，得有佐理員一名；自二千五百人至萬人之市，有佐

理員二人萬人以上之大市每增二萬五千人得增設佐理員一人惟無論如何不得逾十二人。里昂市則有十七人，此例外也。市長及佐理員皆由市議會選擇，任期四年，與市議員同。每次議會改選時，彼等亦同時退職。市長及佐理員必須由市議員中選出，與法政府內閣閣員選自國會議員者同。惟市長及其佐理員於任期未滿時，市議會無法將其撤回，此則異耳。但實際上閣員及市長皆未有敢公然與國會及市議會反抗者。市議員之被選為市長或佐理員者，並無若何限制，惟為中央政府財政官吏者，不得當選。行政部職員不限於有行政上之經驗者，即初次當選為市議員者，亦得為市行政人員。市行政人員得連任，惟最長不得過十六年。市行政人員多代表市議會中之大黨，故往往不必能代表市民之公意。監督官署對於市行政人員之選擇並無確定之限制，惟遇市行政人員有違法行為時，市民得呈請監督官署核辦之。市行政人員及議員皆為無給職，惟市長得領公費。各行政人員之職權一視市長之才能及其性情以為斷。大凡市長為人懦弱或懶惰，則行政大權多分執於各佐理員之手，否則市長可以獨攬大權。幸自法。各市之經驗而言，

此兩種極端之事尚未發現。市長之權，可分爲二：一爲執行權 (executive power)；一爲管理權 (administrative power)。執行權者：市長督率各科職員，執行一切市政，並主席市行政部一切會議；每年以各科所辦之事報告於市議會；遇有禮節上之事，並代表全市等是也。管理權者：市長可以自由任免各科職員，惟關於市巡警官員之任免，須得市監督機關之批准；管理市財政，如征收賦稅，編制預算；管理市財產等是也。由是而觀，市長之權似乎甚大，其實並非毫無限制。市長既隨時受市議會之監督，復受政府，行政長官 (prefect) 之種種限制，行政長官得暫時停止市長之權或永遠停止之，故市長越權違法，非無制裁。市行政部諸事，皆分科辦理之。市長自兼警察科長，其餘各科則由各佐理員主持之。一市分科之多寡恆以佐理員之多寡爲定。是以行政各權恆集於市長之手焉。

市行政部除市長及佐理員各科職員外，尚有市祕書長（與英市之祕書長相彷彿），市會計長，及市警察長三員。市祕書長，由市長委任，爲有給職，乃市長最重要之助手，亦市中極重要之職員也。祕書長不一定隨市長而進退，故任期極長，

關於市之一切習慣及法律等皆極熟習。市會計長，亦市中重要員司之一，大市之會計長，由市議會選擇三人，送呈大總統擇一任命。市會計長爲一市財務之首領。市各種支出，皆由市長簽名，會計長付款。但不在預算案內者，雖有市長簽字，會計長亦得拒絕不付。會計長每年須將一切收入支出，報告於市議會及中央財政部審查會。市警察長亦由大總統選派，爲有給職；但大多數法市不以其爲市官，而以之爲中央官也。各市亦多有養老金之規定。

## 第二節 普通市制討論

### (甲)贊成理由：

- (一)市議會較小，人數較少，可以節省一市之財源，且開會時較易召集。
- (二)市長有任免市官吏之權，是市長執行職務時，較爲便利。
- (三)許市外納稅居民以選舉及被選舉權，可以收羅市外人才。
- (四)市行政人員須經行政官署之批准，是使市議會不敢任意亂選。
- (五)定有養老金，可以獎勵市官之熱心。

## (乙) 反對理由：

(一) 市議會無分期改選之規定，使市議會改選後，全係新議員，於議會舊案以及一切情形多不明悉，辦事時諸多不便。

(二) 市議會常會太少。遇有臨時事務發生時，往往非市議會之常會期，因之該事延誤不辦。

(三) 法市議會會期少而長，不若英美德各國之多而短者為佳；

(四) 監督官署限制過嚴。

(五) 市議會常會太少，故一市之市政，往往為市長所獨攬，市議會有時不能執行其監督之責任。

(六) 法市設會計長及警察官，直接代表中央政府，可以抑壓其他市政官員之自由，於市政之發展殊多阻礙。

(七) 定市議員及市行政部人員為無俸職，殊不能使之專辦市政，而不礙市政之進行。

(八)佐理員由市議會選舉，不由市長委任；如各佐理員任意與市長反對，市長無如之何。

(九)定市長及其佐理員由市議員互選，無專門人才及行政經驗之限制，結果必不佳。

(十)市長及各佐理員往往只代表一大政黨，未必能代表多數民意。

(十一)市行政權分散於市長警務長會計長等，致一市之行政殊難統一。

### 第三節 巴黎市制

巴黎市制與法國普通市制，迥不相同，其原因在於：(一)巴黎市制，係一八七一年四月十四日所規定之臨時法律。惟此後中央政府並未加以修改。及至一八八四年規定法國普通各市市制時，又未取消此項法制；(二)巴黎為法京，在任何方面皆佔有極重要之位置，不得有特別之市制；(三)巴黎人民較多於法國各市，中央政府、國會及各國公使館等均集於是；故不得不定特別市制，使中央政府可以直接維持治安也。

巴黎市制，定有市政督辦 (prefect) 一員。一切市行政均由此兩督辦分任。立法及政策之決定，則由議員八十人之市議會主持之。督辦由大總統任命，代表中央政府。市議會由市民分區選舉，代表市民。故巴黎之市政，實一官民合辦之市政也。

(一) 市政督辦 市政督辦經內務總長之薦舉，由大總統任命之，直接對中央負責。任期無定限，惟大總統得隨時任免之。爲有給職，年領俸金五萬佛郎及公費若干。市政督辦之權極大，責任綦重，非富有行政經驗與外交才能者難勝其任。其職權有二方面：(一) 凡巴黎市內之地方知事職權，屬於市政督辦；(二) 市督辦亦具有各普通大市中之市長一切行政權。市政督辦有助理員多人，最重要者爲祕書長及各科科長。督辦公署內要職由大總統任命。各職員多用文官考試法取得，薪金頗大，又有養老金制度，故希贊者極多而甄別亦嚴。此外襄贊市政督辦者，尚有區長及其佐理。按巴黎共分二十區，每區設市長一員及佐理數員，爲無給職，皆由大總統任命，惟聽市政督辦之指揮，執行各區市政之人，實各區之永久僱員。



而非區長也。市政督辦實即森縣 (Seine) 之縣知事。

(二) 警務督辦 警務督辦與市政督辦平等，亦由內務部薦舉，大總統任免之。俸金極豐，凡市內治安及公共衛生各要政皆其責任。

(三) 市議會 巴黎市 共分二十區，每區選議員四人，全市共八十人。市議員之任期為四年，為無給職，但每年每人有公費六千佛郎，實際上亦無異於受給也。市議會組成後，即用抽簽法，將議會均分為四部分，各部分各選三四人，擔任各種委員會以辦理種種事務。市議會往往因有特別事故而組織特別委員會以處理之。市議會所議各事，多由各委員會詳細調查考慮，然後印刷成編，於開議前分送各議員，以備參考。此種種之委員會，與英制中之委員會不同，因其僅為一種建議的性質，而無左右市議會之力也。巴黎市 議會之權力極小，既不能任免市行政人員，又無法左右市行政部之政策，實權不過下列諸項而已。

(1) 議決巴黎市之每年預算決算。

(2) 議決關於巴黎市之規費。

(3) 議決關於市產買賣事宜。

(4) 議決菜市之使用費。

(5) 議決關於承受遺產及遺贈事宜。

即以上各事，市議會通過後，亦須由市政督辦之批准，方為有效。

#### 第四節 巴黎市制之討論

巴黎市制雖有其特殊之點，迥非我國可以效法。著者介紹此制之意，非謂此制有多少可取之處，不過借以證明特種情形之市須有特種情形之制而已。此制乏贊成理由，現只將其反對理由列左：

(一) 以市行政事宜分散於平等之市政督辦或森縣知事，警務督辦，與各區區長之手，職責極不專一。

(二) 行政部之兩督辦既由中央任命，復對中央負責，其權又大於市議會；是於市自治之真精神，迥乎不類。

(三) 分市為二十區，每區均選市議員四人，然各區人民有多少之分，殊不平

均。

(四)市議會中之委員會組織，用抽簽法，而不以各人之學識經驗爲前題，非良法也。

(五)市議會對市民負責，而兩督辦則向中央負責。如此兩造未必不發生意見，而於市政之進行，大爲不利。

請參閱：

Albert Shaw's "Municipal Government in Continental Europe," pp. 1-209.

## 第四章 意國市制

### 第一節 意國市制總說

意國現行市制係根據一八八九二月十日之敕令。依此制，各市無論大小皆有同樣之組織。共有三機關，今分別說明之如左：

(甲)市議會(Consiglio) 凡市民在二十五萬以上者，得選市議員八十人。市民在三千人以下者只能選議員十五人。凡市民納稅識字而年在二十一歲以上者有選舉及被選舉權。選舉常不分區，惟大市則分區。市議員任期五年，每年改選五分之一。議會為議決之機關，每年只有春秋兩次常會，每次會期甚長。除常會外，遇必要時市長得召集特別會議，經常設行政委員會及市議員三分之一之提議亦得召集之。各大市之市議會常有特別會議之召集，以其市政繁多也。市議會之主幹為市長(Sindaco)。

(乙)行政委員會(Giunta) 委員由市議員互選，其人數之多少以市之大

小爲定。最小之委員會爲二人。平常者四人，六人以至八人。最大之委員會爲十人。羅馬及米蘭(Milan)等之委員會皆爲十人，並有候補員四人。委員任期爲一年，每年改選二分之一。委員會開會時由市長主席。委員會爲市之行政機關，有任免市官之權，故勢力極大。委員會對市議會負完全責任，每年須以所作所爲報告市議會，市議會亦得隨時調查監督之。

(丙)市長(Sindaco) 大市(市民逾萬人者爲大市)市長多由市議員互選，至於小市市長，則多由意王由市議員中指派一人充之。市長爲一市行政部主任，其權與法國市市長者相彷彿。

### 第二節 意國市制之討論

#### (甲)贊成理由：

(一)定市議會祇爲議決機關，不涉行政；深明市議會之合議制，祇能討論各事，於行政方面殊不適宜。

(二)市議會分期改選，使市議會舊事不致無人明悉。

(乙) 反對理由：

盡善盡美。

(一) 以缺乏行政經驗之市議員組織之經常行政委員會，未必能使市行政

(二) 以無行政經驗之市議員爲市長，未必能致市行政於完善之境。

(三) 市長之職責太多，而權不大。

請參閱：

Albert Shaw's "Municipal Government in Continental Europe," pp. 249-288.

## 第五章 德國市制

### 第一節 德國市制總說

德國之市制，可分為兩時代：第一為革命以前之時代；第二為革命以後之時代。革命以前之市制，即普魯士名政治家斯坦氏（Stein）一八〇六年所手訂之市自治團體法是也。革命以後之大改革，即廢以前之三級選舉法，而行普通直接選舉法，並以比例選舉法之原則，適用於選舉票之計算。

自一九一八年之革命而後，德之市制，除上述之改三級選舉法為直接選舉法及市議會之權力加增以外，幾無若何重要根本之改革。三級選舉法者，蓋依納稅額之多寡分為三等。每等所選之額數皆相等。普之所以立此制者，即所以防社會黨之侵入，然此制之缺乏德謨克拉西之精神，亦已甚矣。幸革命以後，此制即已廢除。

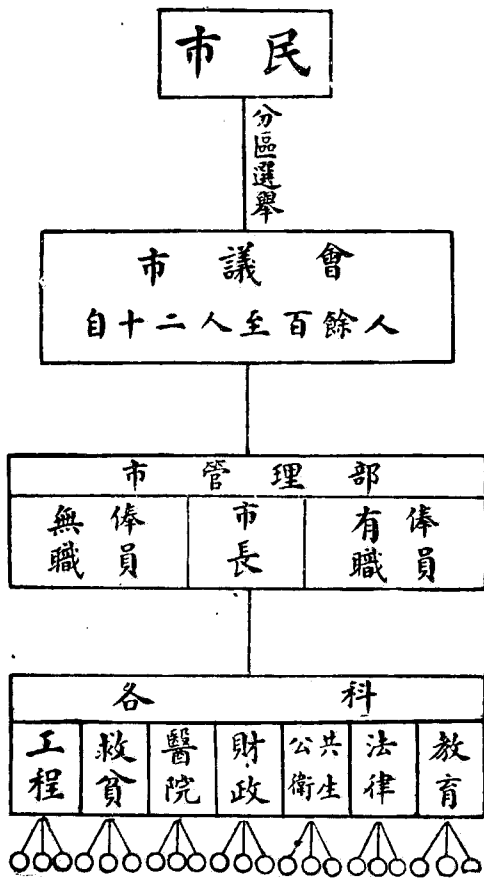
普市有二部，一為市議會，一為市行政部。市議員之選舉，係出自分區，不記名

投票，直接，普通，比例法。市議員之人數，因市而異，大約自十二人以至百餘人，任期六年，每二年改選三分之二。市行政部之人數，普通為市議會人數之四分之一。市行政部部員，非由市民選舉，乃由市議會委任。其任期為十二年或終身。自一九一八年而後，各市亦有採取六年制者。兩部開會時，不在一處，惟市行政部部員得出席市議會，但無投票權。普通政策多取決於二部共同之意見。兩部均有創制權，但實際上市行政部常常居首。實地上之工作亦屬於行政部，與議會無直接關係。間接之策略則多取決於由兩部人員及少數紳商所合組之聯合委員會。總之，德市議會之權力，較遜於法，更遜於英，惟平均較美略強。

柏林市行政部部員，計三十四人。馬德堡 (Magdeburg) 計二十七人。其中半數為有給，半數為無給。無給者大抵為市議員，有給者則專門人才，以一生執行市行政為職業者也。所謂有給人員，其一名 *Kammerer* 即市之決算審查員也；其一名 *Syndikus* 則市之法律家也；其三名 *Schulrat* 則司理教育者也；其四名 *Baurat* 則管工程者也。此類有給職，月俸甚高。以戰前之幣價，有高至一萬或一萬二



千馬克者。總之，此有給職之行政部部員薪俸既高，任期亦久，故能專心任事，一  
 爲公論者嘗謂德市政之所以良，即以此高薪久任之專門家爲之也。



圖織組市德 圖二第

市長爲最名譽之職，月俸甚高，有至三萬六千馬克者。市之大政，皆由市長主  
 持，惟預算案則由市行政會會員編制而提出之。市長任期大概自六年至十二年，

甚至有繼續至二十五年之久或終身者。小市市長，常當選於大市之中，故常有終其身爲市長者。如德市政界最著名之人物阿狄克斯博士 (Dr. Adickes) 其人，在一八七七年以前任多特蒙德 (Dortmund) 市長四年，一八七七年入亞爾多納 (Altona) 市行政會，至一八八三年被選爲亞市市長，自一八九一年爲法蘭克福 (Frankfort) 市長，至一九一三年爲止，蓋有二十二年之久焉。

行政部部員中無論有無俸給，皆得連任，而在德國各市之經驗，各市市長及行政部部員大概皆連任。如柏林市有三職員已連任至三十五年之久，其餘亦有連任至十五年者。選擇行政部部員，用無記名投票法，其得大多數票者當選。關於有俸職員之選擇，除市議會投票選舉外，尙須呈明邦政府批准。如邦政府不予批准，市議會應另選別員。如市議會不肯另選，邦政府得自派員補充之。但依普邦各市之歷史，各市之選擇實有絕對自由權，邦政府並未稍有干涉也。

無俸職員，須爲市內居民，但市長及有俸給之職員，無此限制，故此種有給職員往往來自他市，爲富有學識富有經驗之人才。市議員之被選爲市行政會職員

者，同時失去其議員資格。市議會選擇市管理部各職員有極端之自由權，惟以下各人不得當選：(一)現為邦官吏者；(二)為牧師者；(三)為警察者。

普邦各市之市長及各有給之市行政部職員，除有極高之年俸外，並有養老金 (pension) 之供給。此種養老金之制度如左：

- (一)擔任市職員十二年以上而退職者，得仍領薪金一半；
- (二)擔任市職員二十四年以上而退職者，可領薪金全數。

大概各重要科之科長多以有給職員主之。

各市選擇市長及有俸職員，大概多用公開選擇法，且常登廣告以求得之。至於無俸職員則大多數皆屬於市之富翁。

市行政部之職務極多，茲分條述之於左：

- (一)為聯邦政府及邦政府代理人，使國家法律及邦法律得一一施行於市內，並得管理市內之宗教事宜，如管理市內各教堂之房產等。
- (二)關於市議會應議之件，由行政部預先籌備，及至各議案在市議會通過

後，則由該部執行之。

(二)關於市行政，除需用市之財源，必須先得市議會之認可外，其餘各事，皆可自由執行之。

(四)有保管市之財庫收入及支出之責任。

(五)有保管市之各種產業之責任。

(六)有委任市政府各雇員之權。

(七)有保管市政府各種公文，信件之責任。

(八)有代表市法人之權（凡各函件，皆由市長及他有關係之科長簽名）。

(九)凡聯邦政府及邦政府隨時委託執行各事，市行政部皆有代辦之責。市議會之主要職權為立法，茲分條說明之如左：

(一)為市行政部之顧問，同時亦得進諫邦政府。

(二)選擇市長及市行政部各職員，惟須得邦政府之承認。

(三)關於市之立法有完全責任。

行。

(四)得自由建議於市行政部，如得該部同意，則所建議者立刻可以見諸實

## 第二節 德國市制之討論

(甲)贊成理由：

(一)注重專門人材。

(二)用廣告法選擇市長及有俸職員，是最良之公開法，較由私人推薦為佳。

(三)市長及有俸職員，先由市議會選出，復須由邦政府批准，兩重考慮，無怪

所得者可以勝其任，且可收監督之效。

(四)德各省市市長及有俸職員之任期，少則六年，多則十二年，甚至終身不更

動者。故能於市行政上有充分之經驗。

(五)任期既長，在事官吏可展其宏抱，且無五日京兆之心。

(六)薪金大，故各職員可專心任事。

(七)有養老金，可使職員無後顧之憂。

一。

(八)市長及有俸職員，不限本市市民，可以收羅市外人才，無固執一隅之弊。

(九)市行政部直接對市議會負責，市議會直接對人民負責，故責任極其專

(十)市議員得擔任市行政部不重要之職務，而其重要職務，大都由專門人才擔任，是既可收立法行政和諧之效，又不致有礙市政之發展。

(十一)一切重要法律，均先由市行政部籌劃完備後，再交市議會議決，是法律既出於專門人才之手，必可收立法行政合一之效。

(十二)分行政立法為兩事，市議會可隨時勸勉市行政部；市行政部亦可隨時建議於市議會。既可互相贊助，又可互相監督。

(十三)設無俸職員，所以調劑長任市官之壟斷等弊，且可增進市民對於市政之興趣。

(乙)反對理由：

(一)強迫市民為市行政部無給職員，既妨礙人民之自由，反有種種之不便。

(二) 邦政府監督權過大，殊礙各市之自由發展。

(三) 市議員過多，開會時既有種種之不便，且亦太不經濟。

(四) 市行政部職員，選自市議會議員，恐不免有狼狽爲奸之弊。

請參閱：

張君勳，英德美三國市制及廣東市制上之觀察改造四卷七號，六至七頁。

Albert Shaw's 'Municipal Government in Continental Europe,' pp. 289-377.

## 第六章 日本市制

### 第一節 日本市制總說

日本市制，多師德制而成。明治十一年七月，發布郡區町村編制法，廢大小區制，更定東京市內爲十五區。至明治二十一年四月，日本政府，內覽國勢，外鑒列強，知地方自治，實不容己，遂毅然以法律第一號，廢舊制而發布市制及町村制。惟是當時政府，於東京，京都，大阪三市設爲特例，以府知事代表市行政機關，兼市長之職；助役則以書記官或參事官兼之。三市之市民，對於此種特例，深致不滿，明治三十一年，此種特例即廢止焉。其後，日本政府根據多年之經驗，並鑒於世界之趨勢，遂於明治四十四年四月，以法律第六十號發布改正之市制。以市長爲市政之執行機關，而前此執行機關之市參事會則改爲議決機關，藉以補救舊法之缺點而促進地方自治之發達焉。（註一）

市會 市會爲議決機關，議決預算及其他重要事件。東京市之市會爲七十



五名之市會議員所組織。(註二)日本市制有市公民權者，始有選舉及被選舉權，而市公民之資格如下：(一)帝國臣民；(二)年滿二十五歲之男子；(三)營獨立生計；(四)二年以來為市之住民；(五)分任市之負擔二年以上者；(六)二年以上，在市內納地租或年納直接國稅二元以上者；(七)二年以來不因貧困受公費之振恤者；(八)未曾受禁治產，准禁治產，六年懲役，或禁錮以上之刑罰者。以上各要件之年限得以市會之議決免除之。此外非公民者一經被選為市長，或其他有薪之吏員即同時取得公民權。(註三)市會對於市之事務及其費用皆有議決權，試列舉之如下：(一)市條例規則之製定或修改；(二)應以市費支辦之事業；(三)議決市預算決算，及超過預算之支出事項；(四)除法律勅令所定外，定使用費，規費，市稅，及夫役現品之賦課徵收方法；(五)處分市所有之不動產；(六)處分市之基本財產；(七)議決市預算外之新負擔義務及拋棄權利各事；(八)制定市有財產及營造物之使用法；(九)決定市吏員保證金之徵收及額數；(十)市之訴訟及和解事。他如選舉市吏員，監督市行政部，應官廳之諮詢或自由陳述意見，裁決訴願，制定會

內細則，及市參事會不能正當開議時之代爲議決等等，皆爲市會之權責。市會開會由議長之通告，議員四分之一以上之請求，或市長或市參事會之請求，皆得召集。內務大臣遇必要時，得解散市會。但既經解散後必於三月內重行選舉。市議員任期六年，每三年改選半數。市議員定額，凡人口未滿五萬者，爲三十人，至三十萬者，爲四十五人，此後更按數遞增。市會會議，公開之，但以議長之意，但禁止旁聽。(註四)

市參事會 市參事會自明治四十四年改正市制以來，已由執行機關而改爲議決機關。其職務權限，不若市會之廣汎。(註五)市參事會以左列人員組織之：

(一) 市長，一名。

(二) 助役，東京二名，京都，大阪各二名，其他一名。

(三) 名譽參事會員，東京十二名，京都，大阪各九名，其他六名。

但此種員額，得以市條例增減之。

市長爲有給職，任期六年，其產出法係由市會推薦候補者三名，請內務大臣

裁可，若不得裁可，則再行推薦，期得裁可而後已。市長經內務大臣裁可後，奏由天皇勅任，在市參事會爲議長。助役由市會選任，但須經府縣知事之認可，爲有給職，任期六年。名譽職參事會員亦由市會選舉，任期四年，每二年改選半數，連選得連任。（註）市參事會，統轄其市，擔任議決，其主要職權如下：

- (一) 管理市財產及建築物，如另設管理人時，則監督之。
- (二) 收支命令之發布。
- (三) 市議會議事之準備。
- (四) 答復市長之諮詢，或對之陳述意見。
- (五) 市會不法議決之停止及取消。
- (六) 會計出入之監察。
- (七) 公課之徵收，及其他依法令所委事項。

舊制之市參事會爲執行機關，類似委員制，以市長爲委員長。新制則以市長爲執行機關，爲獨裁制。市長對外代表全市，對內則召集，主席市參事會，得提出議案。遇

緊急事項，並得於執行後交市參事會追認之。若認市參事會所議決者爲違法越權或有害公益時，得請求監督官廳停止執行。（註七）

日制細則，極爲繁瑣，茲所舉者，不過其大綱而已。此制取法乎德，又添一非牛非馬之市參事會於其中。監督官廳殆得任意取消市會之議決，並得解散市會，於民治原則，尤有未符。蓋日本所謂自治者，特以補官治之不及而已。國體然也，豈我國所可效法者哉。

（註一）東京市之市政一一至一二頁。

（註二）同（註一）。

（註三）各國地方制度綱要八八頁。

市政論三九至四〇頁。

（註四）自治行政例規三九七至四五八頁。

各國地方制度綱要九〇至九一頁。

(註五) 東京市之市政一四頁。

(註六) 自治行政例規四五八至五四三頁。

(註七) 各國地方制度綱要九一至九二頁。

## 第七章 美國市制

美國市政制度種類極多，優劣互見，決不能舉一以概其餘。要而論之，約可分為四類，今請分別簡單說明之如後。

### 第一節 分權制總說

在分權制 (decentralized plan) 中，市長及多數之市行政官吏，如市會計，市估値官，市工程師等等，均由市民直接分區選舉。市議會人數極多，亦由市民分區選舉。其不由市民選舉之市行政官吏係由市長委任，但須得市議會之同意。市政部常常有各種行政委員會。如飲料委員會，公園委員會，公共衛生委員會等之設。此種種委員會之任期往往長於市長。市議會為立法機關。但市長有不裁可權 (veto)。

### 第二節 分權制之討論

(甲) 贊成理由：

(一)分區選舉可使市之每部分皆有被代表之機會。

(二)市長委任市官吏須得市議會之同意，可免專制之害。

(三)市行政官吏亦有爲市議會選舉者，是可免市長一意孤行之患。

(乙)反對理由——

(一)以經驗而言不分區選舉較分區之成績爲佳，因分區選舉徒利無聊之市政客。

(二)區不過爲一種人爲的分類，實在選舉無分區之必要。

(三)分區選舉反予各區市民以一種隔膜觀念。

(四)少數市行政官吏亦由市民選舉，成績不佳，因行政人才非可由選舉而得。且長票 (Long ballot) 制亦弊端滋多。

(五)分權制在事實上極爲不便。

(六)市長委任行政官吏須得市議會同意，實予市長行政上以不少之阻力。

(七)市長由市民直接選舉，既麻煩，且不易得良善之行政領袖。

益。

- (八)市長由人民直接選舉，被選前往往往與各政黨訂立交換條件，損失市利。
- (九)此制各機關所負之責任不甚清晰，常受無聊政客之操縱。
- (十)此制組織過於複雜。

請參閱

1924 Municipal Index.

The American City Magazine, Sec. I, p. 12.

### 第三節 委員會制總說

委員會制 (commission plan) 在美極為通行。美市之採用是制者凡數百，惟多數皆為較小之市，其中最出名者如休斯吞 (Houston)，布法羅 (Buffalo) 等是。在十九世紀，美國各市制度幾皆仿自歐洲。英制在美，尤為通行，然英市用之，百弊叢生；此可以見市制之宜於甲地者不一定宜於乙地矣。此制創於一九〇一年加爾維斯敦 (Galveston) 市。加市行之，著有成績，於是各省都市羣起效之。惟現行



之委員會制與加市所行者，略有出入。大致情形則爲由市民選舉五至七人充任委員。委員會有立法及行政權。委員互選一人爲市長兼委員會會長。市長只具有形式上與禮節上之權力。一切行政立法以及用人皆以委員會名義行之，議事時以多數取決。委員會中又分爲各部，部數如委員數，每部由一委員主之。摩依內斯市 (Des Moines) 並畀公民以直接監督權：一曰動議，二曰撤回，三曰市民公決。

#### 第四節 委員會制之討論

##### (甲) 贊成理由：

- (一) 委員會之會議完全公開，可減少弊端。
- (二) 合立法行政爲一機關，可以無掣肘，遲鈍及各種障礙。
- (三) 可以防止政權集中於一人之弊。
- (四) 不分區選舉，可以破除舊日之區觀念，合全市爲一家。
- (五) 辦事簡捷，消耗自少。
- (六) 適用短票制 (short ballot) 使市民選舉時易於明瞭，極合德謨克拉西

之精神。

(七) 委員會制極便工作。

(八) 職權專一，責任可以集中。

(乙) 反對理由：

(一) 短票制及撤回，公決，動議三權皆非此制獨具之長。

(二) 違反分權原則。蓋行政與立法對立，可使執政者互相箝制，有所顧忌，故代表市民之市議會，在監督行政，防止專橫上實爲一不可缺之物。

(三) 委員會人數，自立法職能言之，嫌其過少；自行政職能言之，又嫌其太多。

(四) 此制爲多頭政治，故常有爭端及傾軋；爲多頭專制，故有反民治之精神。

(五) 不注重專門人才，且專門人才亦不能由市民選舉而得。

(六) 財政方面毫無節制。

(七) 五人意見必不能盡相吻合，勢必有各不相下之政。

(八) 此制尤其不適用於大市。

請參閱

- (1) W. B. Mumro's, Vol. I, Chap. XXI, pp. 396-415.
- (2) L. T. Beman's Current Problems in Municipal Government, H. W. Wilson Co., N. Y. 1923, pp. 233-244.
- (3) 1924 Municipal Index, Sec. I, p. 12.
- (4) Bradford, E. S.: Commission Government in American Cities, Macmillan, 1912, pp. 339-353.
- (5) Howe, Frederic C.: The Modern City and Its Problems Scribners 1915, pp. 104-114.

#### 第五節 集權市長議會制總說

在集權市長議會制 (centralized mayor-council plan) 中，市長直接由市民選舉，其餘行政官吏，除會計檢查官外，皆由市長委任。市議會極小，由市民分區或不分區選舉。市長對市議會有不裁可權，市行政官吏之任免亦不必經市議會之同

意。市行政大約分爲五部，每部由一部長主之。各部長皆直接由市長任免並負直接責任於市長。

第六節 集權市長議會制之討論

(甲)贊成理由：

- (一)市長職責專一，辦事極順，且市長直接的並專一的對市民負責。
- (二)立法行政分爲二部，可免專制之弊。
- (三)適用短票制。
- (四)市長有行政全權，責無旁貸，無法推諉。

(乙)反對理由：

(一)市長由市民直接選舉，欲得市政專門人才；因直接選舉結果，當選者非政客即負盛名而乏市政學術經驗之人。以全市委於彼等之手，其結果難佳。

(二)若俟此非專門人才之市長稍有歷練，其任期亦已將滿。再選時恐又爲新手。

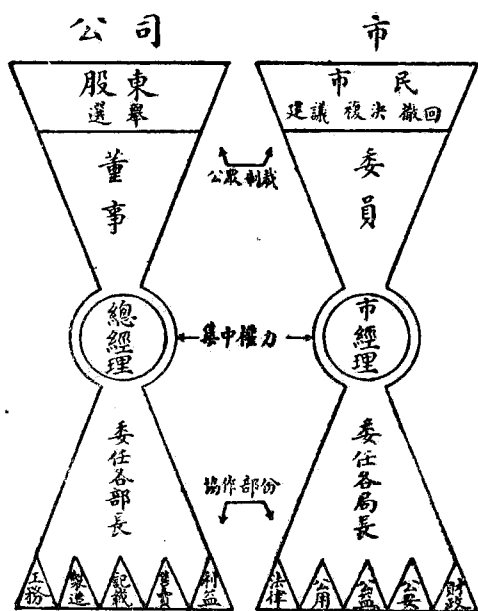


圖 三 第

較比之織組司公與織組度制理經市

(二) 各行政部部長勢必隨市長而進退，亦有上列之弊。  
請參閱

1924 Municipal Index, Sec. I, p. 12.

第七節 市經理制總說

市經理制 (city manager plan) 為美市制中之最新而且最進步者。委員會

市制曾傳播一時，然不幸有**二大缺點**，一為缺乏集中的或專一的管理，二為置市政各部於實非內行而強作內行工作者之手。市經理制之設，即以補救委員會制

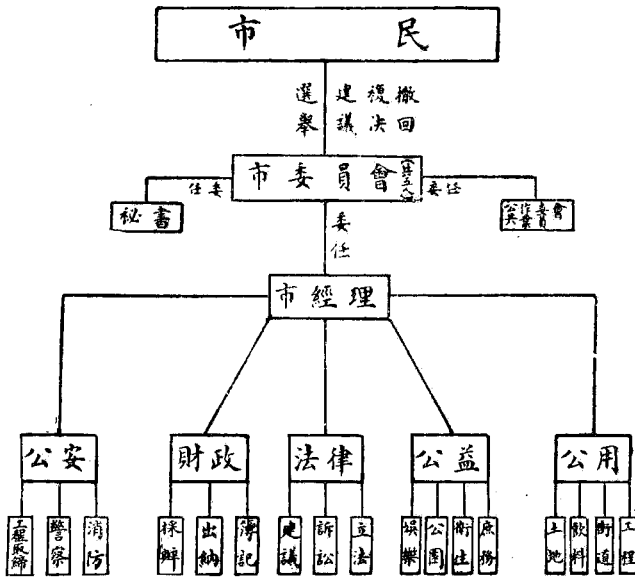


圖 四 第

制理經市圖織組市通戴美

之此二大缺點。此制係以商業上之原理應用於市政方面，蓋自公司董事推定經

理人之法，脫胎而來者也。此制首行於俄亥俄（Ohio）省之戴通（Dayton）市，逐漸改良，現時美市採用此制者極多，今請簡單說明之如下。

由全市市民直接選舉一委員會，其性質為代表市民立法，並監督市經理。委員會人數不多。委員為名譽職或只取廉潔，同時得作別種事業。由委員會遴選聘請市經理一人，總理市行政一切事務。市經理常有極高之俸給，委員會得隨時任免之。市經理為一市行政首領，其當選之資格為其市政上之專門經驗，才能與學術。市行政亦分為各部，各部有部長，均由市經理直接委任。

#### 第八節 市經理制之討論

##### （甲）贊成理由：

- （一）組織簡單，短票制之各種優點皆可完全實現。
- （二）職權集中。
- （三）市民選舉只以被選舉者能否代表民意為前提，因市行政自有專家負責。

(四)市民代表遇市經理辦事不合民意時可隨時撤免之。

(五)委員會委員同時得操他業，願擔任之人必多。

(六)市經理隨時受委員會監督，委員除在委員會投票外亦無法干預市行政，可免獨裁政治之弊。

(七)市經理之選派，完全以其市政上之經驗能力及學術爲準繩，可免政客之把持。

(八)市經理遂漸成爲一種職業。良好之效果爲升擢或固位之惟一要件，故市經理決不敢倒行逆施。

(九)市經理以下之市官吏完全由市經理委任，於行政上可得得心應手之效，且可專責成。

(十)市經理之任期比較永久，可使其無五日京兆之心，且可有長久之計劃。

(十一)注重專門人才，可以鼓勵市政專門人才之訓練，且絕無聊政客之援引及倖冀。



(十二) 委員人數不多，市民選舉時，可以詳加慎慮。

(乙) 反對理由：

(一) 市經理非由市民公舉，有反民治精神。

(二) 市民於市經理無直接監督權。

(三) 注重專門行政人才，但市政乃各個市民之事。

請參閱：

- (1) Edward O. Mabie: *Debaters' Handbook Series, City Manager Plan*,  
The H. W. Wilson Co., N. Y., 1918.
- (2) W. B. Munro's *Municipal Government and Administration*, Vol. I, pp.  
416-435.
- (3) O. E. Rightor's *The City Manager Plan in Dayton*, 1919, N. Y.
- (4) 1924 *Municipal Index*, p. 13.
- (5) *Municipal Program*, N. Y., 1919, p. 45.

- (6) L. T. Beman's Municipal Government, Part IV, pp. 373-506, The  
H. W. Wilson Co., N. Y., 1923.

## 第八章 廣州市市制

### 第一節 廣州市市制總說

民國九年九月，陳炯明任就省長，倡地方自治，組廣州市政廳，並派員起草市制。不數日，市制成，經法制編纂會覆加研究，呈由省長核定公布，以民國十年二月十五日為實施之期。廣州市制於是確定。按此市制，市之組織，係包括三個獨立部：(1) 市行政委員會；(2) 市參事會；(3) 審計處；此外尚有監督機關。今請分別論之如左：

(1) 市行政委員會：市行政委員會由市長及各局局長組織之。市長由市民選舉之，但於本暫行條例未修改前，由省長委任。任期五年。市長總理全市行政事務，為市行政委員會主席。市行政共分六局：(一) 財政；(二) 工務；(三) 公安；(四) 衛生；(五) 公用；(六) 教育。每局設局長一人，由市長薦由省長委任。市行政包括下列各事：(一) 市財政及市公債；(二) 市街道、溝濠、橋樑及其他關於土木工程事項；(三)

及慈善事業；(六)市交通、電力、電話、自來水、煤氣及其他公用事業之經營及取締；

市衛生及公共娛樂事項；(四)市公安及消防、火災、水患、事項；(五)市教育、風紀、

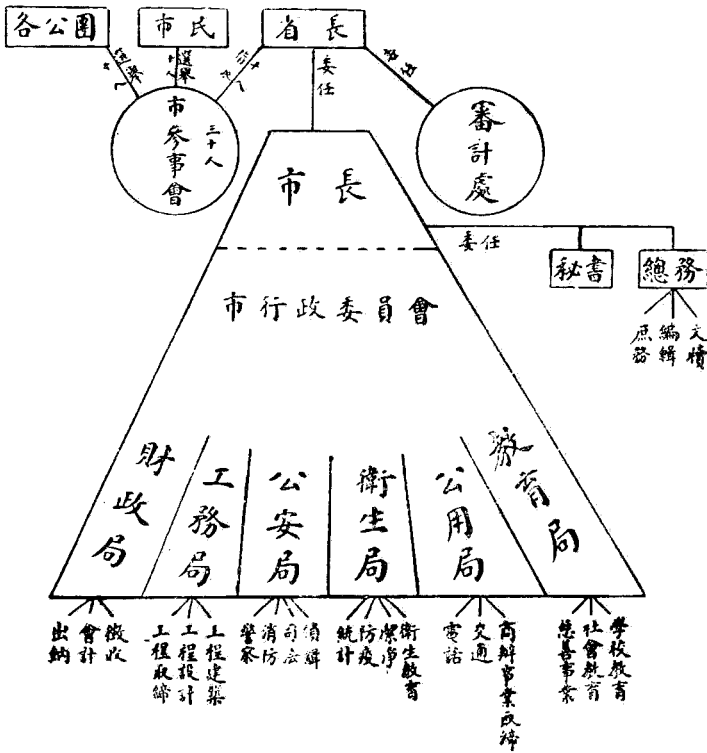


圖 五 第

圖 織 組 市 州 廣

- (七)市公產之管理及處分；(八)市戶口調查事項；(九)中央政府及省政府委託辦理事項。市行政事務，由市行政委員會議決執行之。市行政委員會，對於市參事會議決有異議時，得交參事會覆議；如參事會仍執前議，市行政委員會應執行之。市行政委員會設祕書二人，承市長之命，掌理機要事務，及核閱文稿，並設總務科，直接隸屬於市長，科長由市長委任。市行政各局之職權，皆分條列舉，茲不贅。市行政員薪俸市長每月五百元，局長四百元，其他職員薪水，則由市行政委員會定之。
- (2)市參事會：市參事會為代表市民，輔助行政之代議機關，有下列各職權：
- (一)議決市民請願案，咨送市行政委員會辦理之；(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。市參事會以下列三種委員組織之：(一)由省長指派市民十人；(二)由全市市民直接選舉十人；(三)由工商二界各選代表三人，教育，醫生，律師，工程師各界各選出代表十人。凡市民滿二十一歲，並具下列資格者，有選舉及被選舉權：(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。第三種

參事員由下列各機關選舉之：(一)商界代表三人，由總商會選舉之；(二)工界三人，由各工界團體聯合選舉之；(三)教育界一人，由教育會選舉之；(四)律師代表一人，由律師公會選舉之；(五)醫生代表一人，由醫界團體選舉之；(六)工程師代表一人，由工程師會選舉之。市參事員任期一年，得為無限制連任；故市選舉每年度舉行，以選出民選之參事員。參事員同時不得為市行政職員。市參事會每月開會一次，如遇有特別事項，得由參事會主席，經參事員十人之同意，隨時召集之。市參事員每人每年得領年金五百元。

(3) 審計處：審計處為辦理市審計之機關。審計處處長須具會計學專門學識，或相當經驗者，月薪四百元，在此暫行條例未修改前由省長委任，任期一年，得連任。審計處有下列各職務：(一)審查市財政收支之每月清冊，及檢核各種收支單據；(二)審查市行政委員會所訂立有財政上關係之各種契約合同；(三)獻議關於市財政會計方式之改良；(四)編造每年市財政審計報告書，呈報省長。審計處處長，承市行政委員會或市參事會之邀請，得列席市行政委員會會議，或市參

事會會議，但無表決權。

監督機關：廣制中之監督機關爲省政府，其權極大。名雖監督，實即管轄。廣州市爲地方行政區域，直接隸屬於省政府，不入縣行政範圍。此暫行條例未修改前，省長並有任免市長，各局局長及審計處處長之權。市參事會與市行政委員會間權限上之爭執，由省長裁決之。市參事會第一項會員並由省長指派。審計處將每年市財政審計報告書呈報省長。至於審計處與市行政委員會間之爭執問題，亦由省長裁決之。（註二）

## 第二節 廣州市市制之討論

### （甲）贊成理由：

（一）以列舉法定市行政及各局行政權，權限確定，辦事自易，較民十內務部所訂之市制中之包括法高出多多。（註三）

（二）以局長輔市長組市長組市行政委員會採美委員會制之長。

（三）關於市之議決權及執行權一併歸諸市行政委員會爲委員會制當然

之統系。(註四)

(四) 規定市參事會爲諮詢及議決機關，不管行政，深明民選之代表不適宜於行政職責。

(五) 規定市參事員以三種不同之方法產出，是既可以實施保育主義又可代表不同之旨趣，救一院制 (unicameral system) 之弊端。

(六) 規定各局局長由市長薦請省長委任。可收互助之益。

(七) 以省長監督市行政立法極合國情。

(八) 分市行政爲六局，並列舉其各自之任務，職責清晰專一。

(九) 規定審計處長須具會計學專門學識，是明市政應採用專門人才。

(十) 未規定市行政各職員爲市住民，是可以收羅市外人才，無故步自封，限於一隅之弊。

### (乙) 反對理由：

(一) 廣州市制與美委員會制之真神，迥不相類；決不可以爲廣制已盡具委



員會制之長，二者之異點如下：

a. 委員會制中之委員現時大都均由民選，美加爾維斯敦之委員五人，第一次五人中，三人雖由省政府任命，而不久五人悉改民選。廣制則規定在暫行條例未修改前，市長、局長及審計處長皆由省長委任。此二者根本精神絕不相同。(註五)

b. 委員制雖以一人為市長，然誰長誰局，或在選票上分別寫明，或以五人之多少數決之，故為平等制。廣州之六局局長，由市長薦請省長委任，地位視市長已差一等，尚不能比之國務總理與閣員，實總長之次長而已。(註六)

c. 委員會制係各人各長一局，對委員會而負責任；而廣制市長對於各局有監督權，(註七)非上下級機關而何？

d. 委員會制中以議事公開及公民直接監督，代市議會之監督，而廣制行政辦事通則第十五條云：「市行政委員會會議除承委員會邀請列席者外，不許旁聽。」第十六條云：「會議之經過得由市長發表之。」則發表與不發表乃市長之自由矣。凡此種種，皆與委員會制之公開精神相反。(註八)

e. 委員會制之無市議會，而廣制則拖入一非驢非馬，權力微弱之市參事會，名爲輔助行政之代議機關。因此又恐雙方發生爭執，乃有有爭執則由省長裁決之規定。此實可以證明廣制畏首畏尾，亂加敷衍之情形。

f. 委員會制之徵稅由委員會決定，而廣制則定新市稅之徵收或市公債之發行須在實施前徵求市參事會之同意。此與委員會總攬立法行政之意完全不同。

總上而觀，則廣制與委員會制之根本不同點明。委員會制之重要特點，曰事權集中；曰委員會外不以他機關爲輔助；至於監督，則直接委諸公民。凡此種種，廣制無一而有，安得謂廣制即委員會制乎？（註九）

(一) 廣制無委員會制之長，而具其短。（註十）

(二) 市行政委員會與市參事會之關係極淺；市參事會既等贅瘤，而人民對於市行政委員會之直接監督又毫無規定，更何市自治之足云？

(四) 未規定市長及各市行政職員須有專門資格，恐不免有援引及一黨壟

斷之弊，(孫科任市長時，對於專門人才極力擢用，故成績不劣，然惜乎無明文規定耳。(註十一)

(五)規定各局局長由市長薦請省長委任，不高不下，責任亦不專一。

(六)監督機關(省政府)之權力過大，頗礙市之自由發展。

(七)市參事員任期一年，每年全數改選，任期既短，且年易新手，辦事方面感覺困難，不如內務部規定之局部改選爲佳。(註十二)

(八)市參事會會員之產出法分爲三項，不特多此一舉，毫無意味，而且促進各代表互相歧視之觀念，各自代表其本身所屬團體之利益，無融合之一日，其害較之分區選舉尤烈。

(九)廣州市市行政辦事通則第三章第二十條第四款載市長得裁決及執行不及提交市行政委員會議決之臨時緊急事項，但須於下次市行政委員會會議時，交會追認之。查追認之說，惟監督機關對於執行機關行之。局長既爲市長下屬，豈有不認可之理？

(註一)黃炎培：一歲之廣州市二至三頁。

(註二)廣州市市政例規章彙編，一至十二頁。

(註三)董修甲：論內務部所訂之市自治，特別市劣點第一條，見清華學報一卷一期第七十八頁。

(註四)廣州市署咨復省議會文，見李宗黃：新廣東觀察記第七頁。

(註五)加爾維斯敦 (Galveston) 城爲美委員會制之發源地，請參觀：

W. B. Munro's "Municipal Government and Administration", Vol. I, Chap. XXI.

(註六)張君勳：英德美三國市制及廣州市制上之觀察見改造四卷七號，第十二頁。

(註七)廣州市行政辦事通則第二十條第三項，及第二十一條第一項，見廣州市政例規章彙編

第十五至十七頁。

(註八)同注七，第十五頁。

(註九)同注六，十二頁。

(註十) L. T. Bennet's "Current Problems in Municipal Government", Part III, p. 237,

(註十一)黃炎培：「一歲之廣州市」序言之末及本書第三章，二十二至二十四頁。  
(註十二)同注三，特別市優點第二條。

## 第九章 內務部訂定之市自治制

吾國內務部所訂定之市自治制，爲民國十年七月三日大總統教令所公布。依此制，市分二種，一爲特別市；一爲普通市。市設有立法機關，及行政機關。市之監督機關爲官廳。二種市之行政機關頗有出入，茲分別論之如下。

### 第一節 特別市市制總說

特別市設立法機關及行政機關如左：

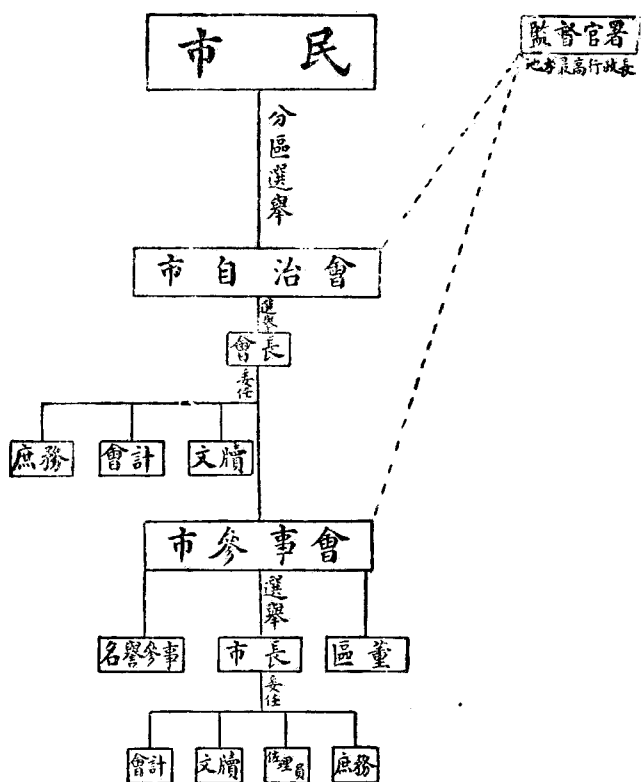
(甲)立法機關 卽市自治會。會員名額以人口爲比例，人口未滿五萬之市，定爲十名；滿五萬以上者每增人口一萬，遞加會員一名；但至多不得過三十名。

市自治會員爲名譽職，由市住民直接選舉之。父子兄弟不得同時爲市自治會員，若同時當選，應以子避父，以弟避兄。

市自治會員任期二年，每年改選半數。

市自治會會長由會員互選。會長得酌用雇員辦理文牘會計及庶務。

市自治會有通常會與臨時會。通常會每年二次，由市長召集。臨時會於必要時召集之。



特 別 市 之 組 織 圖 第 六 圖

市自治會之職權，最重要者如（一）議決市公約，（二）議決市內應興應革及整理事宜，（三）議決市之預算決算，（四）議決市自治稅及其他收入，（五）議決市公債之募集，（六）議決市財產之處分管理及使用等項是也。

（乙）行政機關 特別市設市參事會，實為行政機關。市參事會以市長、佐理員、區董及市自治會所選舉之名譽參事員組織之，以市長為會長，凡提出於市自治會之議案，市規則及市自治會所委託之事項，均由參事會議決之。

特別市市長由市自治會就市住民中具有市自治會員被選舉資格者選舉之，由直接監督官署咨請內務部任命。但京都市市長，則由內務部遴選，經由國務總理呈請大總統任命。

市長所轄機關，稱市自治公所。市長之下，設佐理員，輔助市長，分任執行事務，佐理員由市長就市住民中遴選有專門學識者委任之，但須經市自治會同意。

特別市得分區。每區設區董一名，承市長之命，辦理區內自治事務。區董由市自治會就市住民中選舉之。



市行政職員(市自治公所職員)不得兼任市自治會員。  
市長爲有給職。

市得設辦事員，由市長遴選有專門學識者派充，而不以市住民爲限，此與市自治公所其餘職員不同者也。

(丙)立法機關與行政機關之關係 市自治會與市自治公所互相協助，互相監督。市自治會對於市自治公所所定規則及執行事務，認爲越權，違法，或妨害公益時，得提案議決，開具理由，呈請監督官署停止執行。市長對於市自治會議決事件，認爲越權，違法，或妨害公益者，得於五日內申述理由，提交覆議；市自治會如仍執前議，得呈請監督官署撤銷之。

(丁)監督官署 特別市由省長監督之，京都市由內務部監督之。監督官署得發命令或處分，並得解散市自治會。

## 第二節 特別市市制之討論

### (甲)贊成理由：

(一) 市自治會人數較少於歐美各國之市議會，可以節省一市之經費，且集議較易。

(二) 市自治會會員任期二年，每年改選半數，如此，可使舊案不致無人明悉。

(三) 規定民選之市自治會會員，只擔任議事責任；深明民選之代表不適用於行政。

(四) 規定市自治會，得向監督官署，具陳意見；既可以期一致而免隔閡，又可

得監督官署之諒解，從中襄助一切。

(五) 規定市長為市行政機關之首領，其他各職員，皆受市長之命，輔助市長，分任執行事件；是可使市長有獨裁之權力，並可收得心應手之效。

(六) 規定市長被選後，呈由直接監督官署咨請內務部任命，可使市自治會不致濫選。

(七) 規定市佐理員，由市長就市住民中遴選有專門學識者委任之；是使市長注重專門人才且可有自由遴選之權。

(八) 規定市由國家行政機關爲監督公署，深合國情。

(九) 規定市辦事員以專門人才爲目的而不以市住民爲限；是可收羅市外專門人才。

(十) 規立行政部雇員之薪給，由市長酌定；是可以隨生活程度之高下而有伸縮之餘地。

(乙) 反對理由：

(一) 對於人民直接監督市自治會及市長之權力毫無規定。

(二) 責任不專一。

(三) 未規定市長被選資格爲有否市行政專門經驗學術或才能。市政爲專門事業，非外行所能辦理。

(四) 規定市長及市佐理員須爲市住民，未免限制太嚴，不能收羅市外專門人才。

(五) 規定父子兄弟不得同時爲市自治會會員或市行政會職員，此種迴避

制度，雖爲我國歷來之舊俗，頗無保存之必要。

(六)市參事會非議決機關，乃執行機關，不過行使市長職權之一部而已。可有可無，直同贅物。

(七)規定各區區董承市長之命辦理區自治事務，而對於各區董之任免權，則交與市自治會。各區董之權既不得之於市長，萬難承市長之命。

(八)規定市長任期爲三年，未免太短；因一市之重要計畫，非短時間所可實行。任期過短，市長有五曰京兆之心。

(九)無市官吏養老金之規定，使市官吏無所希冀，辦事敷衍。

### 第三節 普通市市制總說

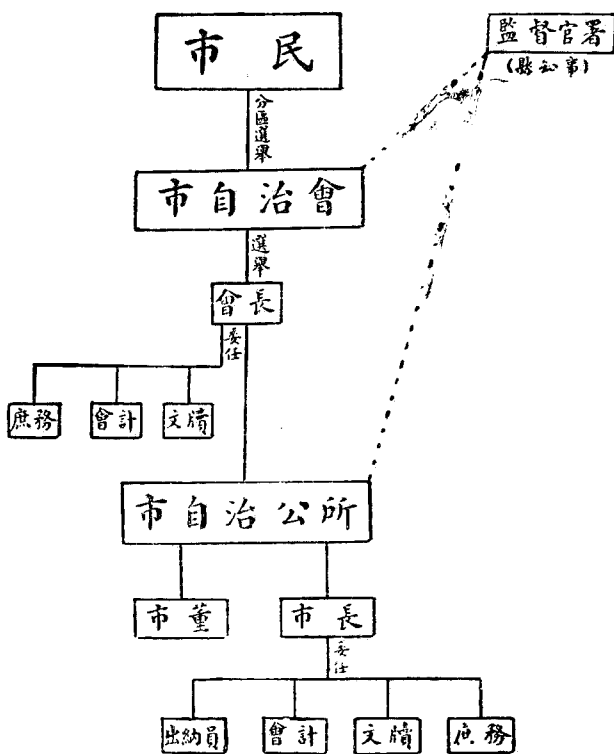
普通市設立法機關及行政機關如左：

(甲)立法機關 卽市自治會，其組織與特別市同，但會員名額至多以二十名爲限。

(乙)行政機關 卽市自治公所，以市長主之。市長由市自治會選舉後，呈請

縣知事任命之。

凡特別市屬於市參事會之職權，在普通市均由市長行之。  
 普通市設市董。由市自治會就住民中選舉之。亦得設辦事員，其資格與特別



第七圖 普通市之組織

市辦事員同。

(丙)立法機關與行政機關之關係，與特別市同。

(丁)監督機關 卽縣知事。其權限與特別市監督機關同。

第四節 普通市市制之討論

(甲)贊成理由：

特別市市制中之第1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10各條，共九條。

(乙)反對理由：

特別市市制中之第1, 2, 3, 4, 6, 9, 10各條，共七條。

## 第十章 青島市自治制

青島市自治制係民國十一年十一月十八日教令第二十六號所公布。其組織條件，除該法令有特別規定外，均依市自治制辦理。其立法機關及行政機關與其他特別市同。監督機關則爲膠澳商埠局。

膠澳商埠爲中華民國自關商埠，故設商埠局。督辦由中央任命，以山東省長兼之。坐辦由督辦呈請任命。此外尙設左列機關：

(一) 財政顧問會 顧問九人。中國籍者五人，外國籍者四人。外國顧問由外國人民推舉，中國顧問由市鄉自治會推舉。

(二) 移交公共工程委員會。委員八人，中國籍者五人，外國籍者三人。由商埠局聘任之。

## 第十一章 淞滬市自治制

### 第一節 淞滬市自治制總說

淞滬市自治制以臨時執政命令於民國十四年五月三十日公布。該市制條例有左列之特徵：

(一) 以列舉方法，規定市之自治事務。

(二) 市民選舉及被選舉資格，不列財產之限制。民國十一年之市自治制第九條第十條規定選舉及被選舉資格首列年納直接稅一圓或二圓之一款。淞滬市自治制第八條第九條則規定「現從事於正當職業，而能解釋並書寫本國日常通行文字……者」為選舉及被選資格之一。

(三) 淞滬市自治制之立法機關為市議會，行政機關為市長，又設市董事會，與特別市之市參事會相類。但市董事會設局長六人，(一)工務局長，(二)實業局長，(三)衛生局長，(四)民生局長，(五)教育局長，(六)財政局長，皆由市長就市住



民中遴選有專門學校經驗者呈請市政督辦派充，其名譽董事與特別市之名譽董事同。

(四)淞滬市自治制以淞滬市政督辦爲監督機關。淞滬市政督辦之職，乃以政治上特別原由而設置者，姑不置議。但其對於市議會及市長之關係則亦有其特徵：

(a)市議會對於市長及董事認爲違法時，得彈劾之。督辦認爲市長違法時，亦得提出於市議會議決呈請解職。如市議會否決其提議，仍由督辦裁酌，如認爲正當則聽市長留職，如認爲不當則呈由中央政府核定。

(b)市長對於董事認爲違法，得交市議會議決處分，或交市自治職員懲戒委員會議決處分。督辦認爲董事違法時亦得命市長依此項辦法辦理。

(c)市長對於市議會議決認爲違法時，得交覆議，如市議會仍執前議，即呈請督辦核定。督辦認爲市議會議決違法，亦得命市長提交覆議，並得停止執行。

(d)市自治事務，本由市議會自行議決，市長亦得提案，督辦亦得命市長提

案於市議會議決。如經否決，則逕發命令，命市長執行。

(e) 市議會雖得彈劾市長，而對於督辦之處分不服，則惟得向內務總長提起訴願。於此時間內務總長認為事體重大，得呈請執政核定，執政且得因此遂命內務總長解散市議會。若執政認市議會之訴願為正當，則將如督辦何？該自治制固未嘗明定也。至同一督辦任內得數次解散市議會否，亦未設明文。

(五) 警察廳及水上警察廳受督辦之指揮，而市長與市議會無權過問。

(六) 市長惟由市議會選舉，但須選出三人，由政府擇一任命。

## 第二節 淞滬市自治制之討論

### (甲) 贊成理由：

(一) 市民選舉及被選舉資格，不列財產限制，實為進步的立法。

(二) 列舉市之自治事務，較內務部之市自治制為優。

(三) 市之自治事務列舉既頗詳密，乃分別由市董事會中各局長執管之，其周詳明晰有非內務部之市自治制所可及者。

(四) 設市自治職員懲戒委員會之制，允為特色。

(五) 各局局長明定其須有專門學識經驗，是為至當。

(乙) 反對理由：

(一) 淞滬市政督辦對市自治團體，權限極大，而對於市民及市議會不負責任，是為可議。

(二) 市政督辦之命令與市議會之議決，並行於市自治團體，較官民合辦為何如？

(三) 市政督辦不獨監督市長，並得指揮市長為一切行為，市長不過為附屬之傀儡而已。

(四) 市長對於市議會負責乎？抑對於督辦負責乎？市議會對於市民負責乎？抑對於督辦負責乎？市議會得彈劾市長，而仍須督辦核准，督辦得命市議會處分市長而議會否決時，仍須由督辦核定，是督辦之監督權超越市議會也。市民對於市議會，無創制權及覆議權，而市議會對於督辦苟有訴願，即蒙解散之危險，以官

廳之意思，代市民之意思，名爲自治，恐不能舉自治之實。

## 第十二章 中國之理想市制

以上論各國及我國之市制竟。總結一句：廣州制與內務部制優劣互見，或仿美國之委員會制，或仿德國之市長制；要皆劣點多於優點。世界各國之市制度，種類極多，幾於國國殊，市市異，既如前述。然則此種種中，果有中國可以完全採用之一種否？曰：無！蓋制度云者，非一成不變，無往不適之物。市制度之於市，如衣服之於人然。世無可以盡合全人類之衣服，亦固無盡合各市之一種市制度也。是故英制在英極著成效，而用之於美，則百弊叢生。（註一）前數年委員會制在美極佳，近來又生缺點。（註二）橘移江北，而化爲枳，地理使然也；宜於昔者不必合於今，時候異也。如此，則所謂理想市制之訂定，不其難乎？曰：各市亦自有其相同點者，中國理想市政之大綱，領固可求而得也。若云：此萬世不易，放諸四海而皆準之法也；則予豈敢，則予豈敢？爰參酌歐美各國之制度，審度我國之國情，定中國理想市制度如左。

（註一）請參閱：

1. W. B. Munro's "Municipal Government and Administration", Vol. I, Chap.

V, p. 84-108.

2. C. Zueblin's "American Municipal Progress", Chap. XIX, p. 376-394.

3. F. C. Howe's "The Modern City and Its Problems", Chap. V, p. 50-65.

4. 張君勸：英德美三國市制及廣州市制上之觀察，改造，第八頁。

(註二)請參閱：

1. 同註一 Chap. XXI, p. 415-416.

2. Beman's "Municipal Government," Part III, p. 331-359.

(一)市設市長(或名爲市經理或市政督辦均可)爲獨任制,不採委員會之會議制。

理由：廣制名義上雖有所謂市行政委員會在，實際上則市長爲局長之上司，會議徒等於具文。如此，則又何愛於委員會制而牽扯附會之？然使市長萎弱或使前市長非孫前總統之公子科，予敢斷其必無良好之合作。即美之真正道地委員

會制近亦感多頭政治之苦而趨向於市經理制。市長獨任，事權職責，亦極專一。(註二)

(二)設市自治會，惟人數不得過九人。

理由：人少可以節省市財，一也。開會易於召集，二也。各市民之有智識而通曉市政者少，三也。人數不多，市民選舉時可詳加考慮，四也。

(三)市自治會會員爲名譽職，或只給夫馬，但除市行政職員外，得作別種事業。(註二)

理由：名譽職，崇地位，免趨利也。同時得操他業，喜擔任者必多，可以充量選擇。不許兼市行政職員者，所以防上下其手，通同作弊也。

(四)市自治會爲代表民意，立法及監督市長之機關。

理由：吾國公民缺乏政治上之常識，若日以公民監督代市自治會，卽等於無監督。故非有市自治會不可。(註三)

(五)市自治會會員由人民直接選舉，分區不分區須酌量市之大小，情形而

定。

理由：廣制之市參事會員選舉法，不堪取法，因其既礙市之自由發展（第一項），復造成特殊之團體觀念（第三項）。至於市選舉之應否分區，外國辯論紛紜，優劣互見；要須酌量情形，未可執一而論也。大市可分區，小市可不分。

（六）市自治會會員任期二年，每年改選半數。

理由：此種局部改選制度（rotation plan）可使自治會舊案不致無人明悉，極應採用。（註四）

（七）市自治會對市民直接負責，市民有複決（referendum）及創制（initiative）權。（註五）

理由：此種公民直接監督權盛行於歐美，而在我國尤為重要。

（八）市長宜由市自治會選出後，由省長任命之（特別市則由大總統任命之）。

理由：歐美各國市政，有極長之歷史，尙多受官署之監督，何況我國在初辦期



間內，此點尤須注意。如此規定，則市長仍由民選之機關選出，而同時又受官署合理之監督。要知官治民治非相對名詞，二者須相輔而行也。

(九)市自治會得彈劾或警告市長，如市長溺職有充分證據時，得咨請監督官署撤免之。但監督官署對於此種咨請有二次之不可決權 (veto power)，設二次皆經市自治會全體會員五分之四以上複議之通過，監督官署須從其所請。

理由：吾國市政在初辦時期，當然應受官署之監督。而且市營事業，尤其在初辦時期，常不能免除多少之犧牲與暫時的小痛苦以求將來多量之幸福。市自治會會員多屬市內有名之紳商，或者因其自身之權利關係，故意挾制市行政部。設市長之任免權全操諸市自治會之手，誠恐不免有多量之危險。如此規定，則監督機關非經市自治會之咨請，不得任免市長，是可防省長施其個人之愛憎，而市長之地位可免受政潮之影響；而市自治會以手續繁重之故，亦不敢因私人權利之關係，作屢次無理之請求。不過此種規定，在一定期間後，即應取消，改爲市長之任免，一以市自治會之意出之，監督官署無不可決權，以求實現真正之民治。

(十)市長之權宜大而監督與選擇宜嚴。(註六)

理由：歐美各國近來市政之趨勢在於予市行政領袖以極大之權力，而同時對於人選及市民之監督則取嚴格主義。此種見地，在我國尤應採行。

(十一)市長當選之資格為其市政上之專門經驗，才能或學識，並不限於市住民。

理由：可免政客之把持，可絕援引壟斷之機會，可不受政潮之影響，且可收羅市外人才。惟此項資格，在初辦時，自不得不有所遷就。

(十二)市長任期無定期，只要辦事無不滿意處，即可長久連任，惟時時須受市自治會之監督。

理由：良好之成效為升擢或固位之惟一要件，故市長決不敢倒行逆施，自損其位。任期無定，可使其無五日京兆之心，有長久之計劃，可兢兢自勵，且可免紛心以求第二次之重選。

(十三)市長以下之市行政職員完全對於市長直接負責，完全由市長直接

委任，但須注重專門人才而不以市住民爲限。

理由：責任專一，可收得心應手之效。注重專門人才則可以免無聊政客之薦引，俾冀及壟斷。

(十四) 市行政共分六局，略如廣制。每局設局長一人，直接對市長負責，承市長之意總理各局事務。(註七)

理由：此爲良好市行政上當然之組織。

(十五) 市長、局長承市自治會之請，得出席市自治會，但無表決權。

理由：聯絡立法與行政二部，以免誤會糾紛。

(十六) 市長執行市自治會議決案件。得提案於市自治會。對於市自治會議決有異議時，得交市自治會覆議；如覆議經全體會員三分之二以上之通過仍執前議，市長應執行之。

理由：市長對於市自治會之提案及不可決權，可免除多少之困難及誤會，極有採用之必要。

(十七)市自治會常會每月一次，但市長，市自治會主席，或市自治會會員半數以上之提議，得隨時召集臨時會議。

理由：常會每月一次，為最合宜之限度。臨時會議之召集有三可能，較廣制及內務部制為活動。

(十八)每次開會之記錄應公布發表之。

理由：俾市民易於監督。

(十九)市長除執行市自治會議決之案件外，並得執行臨時發生不及提交市自治會議決之案件，但須於下次市自治會開會時提出追認之。

理由：留辦事活動之餘地。

(二十)市分「特別」、「普通」二種，略如內務部制。

理由：因外交，商業，政治，或其他之關係，常有非設特別市不可者。如北京，上海，廣州，天津，漢口等處，皆有定為特別市之必要。

(二十一)普通市由省長監督，特別市由大總統監督。

理由：同上條。

(二十一) 監督官署，經市民半數以上之呈請，得解散市自治會。(註八)

理由：半數以上之市民對於市自治會表示不滿，可見市自治會已無存在之價值。此實歐美通行之公民監督中之撤回 (Recall) 權，不過手續上較為慎重而已。監督官署自身並無解散或不解散市自治會之權。內務部制訂定監督官署有解散市自治會之權，未免失之過嚴。結果必使一切市立法行政皆受監督官署之把持，且隨其愛憎而轉移；民意云乎哉？

(二十二) 凡市之文書簿據等等，監督機關皆可隨時調查檢閱。

理由：官署監督。

(二十四) 各市行政職員，不得兼任別項職務。

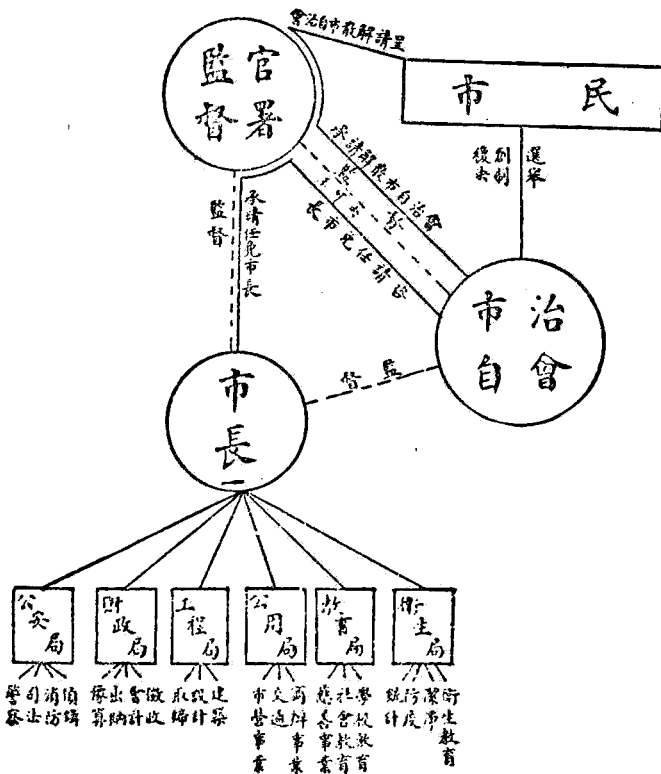
理由：以免紛心，且可減少弊端。

(二十五) 各行政職員之薪金宜豐，至少須使其能維持一舒適之生活。

理由：衣食足而知榮辱，絕其非分之想。

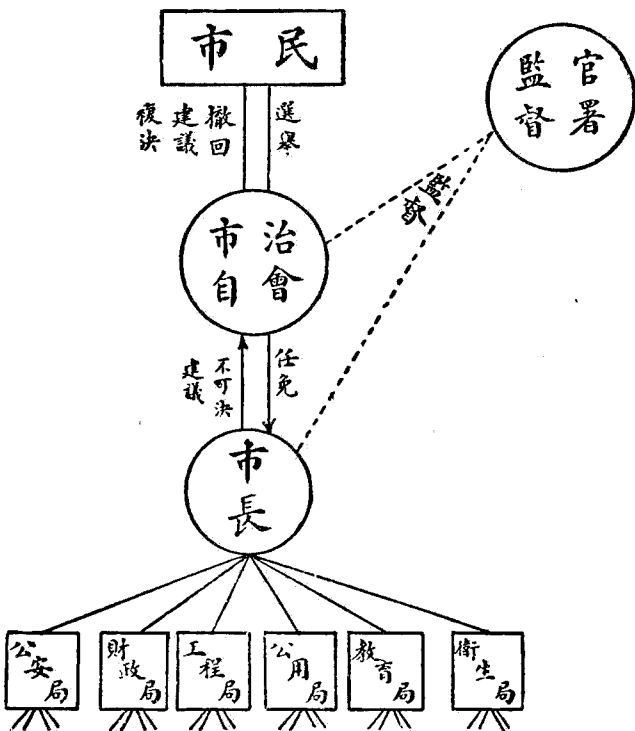
(二十六) 養老金制度 (pension system) 應採用。(註九)  
 理由：鼓勵市官。  
 以上論吾國理想市制所應有之大綱。總之，在初辦時期，非帶有幾分之「保育」色彩不可。今請將其大略之組織列表以明之如下。第八圖為初步之組織，即初辦時帶有保育色彩之組織。第九圖為第二步之組織，即

想市制所應有之大綱。總之，在初辦時期，非帶有幾分之「保育」色彩不可。今請將其大略之組織列表以明之如下。第八圖為初步之組織，即初辦時帶有保育色彩之組織。第九圖為第二步之組織，即



圖八第 (步一第) 圖織組市想理國中

進步之真正理想市組織。



(註一) Beman's "Municipal Government," Part IV, pp. 331-359.

圖織組市想理國中 圖九第  
(步 二 第)

(註二)本書第七章第七節。

(註三)張君勸：英德美三國市制及廣州市制上之觀察，改造，四卷，七號，十三頁。

(註四)第九章第二節。

(註五) W. B. Munro's "Municipal Government and Administration," Vol. I, Chap.

XVII, pp. 333-351.

(註六)同上 Chap. XIX, pp. 373-395.

(註七)同上 Vol. II, Chap. XXIII, p. 3-26.

(註八)同註五。

(註九)本書第五章。

予之此制雖不敢謂爲獨一無二之中國理想市制，然自信對於順世界潮流，合我國國情二點，可告無愧。市政之立也，有三意焉。促進民治一也；爲市民謀福利二也；輔助中央及省政府之地方行政三也。民國成立十數年，而真正之民治精神極鮮發展。人民程度過淺，經驗不足，雖爲一大原因；然人未有生而知之者，不使之經，焉得有驗？一般目光短淺者，觀年來各地之成績，遂深不以民治地方事業爲然。



此種因噎廢食之態度，實可痛心。須知地方自治是民主國之根本，使無地方自治，焉得有所謂民主國者在？道雖近，不行不至；事雖小，不爲不成。欲造成真正之民治精神，非從地方自治入手不可。當此官民治過渡時代，自不得不有官署之相當監督。要知官署監督之本意，在培植民治而非摧殘民治也！

市制者，法律條文耳。所以神而明之，運而用之者，則存乎其人。歐美各國市制，各有其特點在。吾而僅學其條文，而不養成運用此制之人才，猶之有規矩而無良匠以運用之也。吾國現時市政人才之缺乏，無庸諱言。故初辦期間內，自不能不有所遷就；然而同時對於此項人才之培養，亦須加以充分之注意。張君勸先生等之建設政治大學，其目的即在培養此項人才；此種精神，極可欽佩。不佞希望市政者，一面腳踏實地的去幹，一面多立政治大學數所，及派送專員出外考察，數方並進，則不數年內，成績必有可觀者矣。

請參閱：

號，九至二九頁。

張君勸：英德美三國市制及廣東市制上之觀察。改造四卷七號，一至十九頁。

南通地方自治十九年之成績。南通翰墨林書局出版。

馬洗凡：英法兩系地方自治制度及其相對的改造趨勢。東方雜誌十九卷九

董修甲：論內務部所訂之市自治制。清華學報一卷一期。

董修甲：市政新論。十三年十一月商務印書館出版。

黃炎培：一歲之廣州市。十一年五月商務印書館出版。

李宗黃：新廣東觀察記。十一年十月商務印書館出版。

各國地方制度綱要。六年九月內務部出版。

市政論。十年七月內務部出版。

王道：中國地方制度之沿革。七年三月內務部出版。

李馨：東京市之市政。十二年一月民智書局出版。

鄭爰諷：市鄉自治制解釋。十二年十二月世界書局出版。

市政通告。六年第一至十九期，九年第一至四期。北京市政公所出版。

Albert Shaw's "Municipal Government in Continental Europe," The MacMillan Co., New York, 1906.

Albert Shaw's "Municipal Government in Great Britain," The MacMillan Co., New York, 1906.

W. B. Munro's "Municipal Government and Administration," The MacMillan Co., New York, 1923.

Charles Zueblin's "American Municipal Progress," The MacMillan Co., New York, 1920.

F. C. Howe's "The Modern City and Its Problems," Charles Scribner's Sons New York, 1915.

1924 Municipal Index, The American City Magazine, 443 Fourth Avenue, New York.

Lent D. Upton's "The Government of Cincinnati and Hamilton County,"

Cincinnati, 1924.

William Bateson's "Municipal Office Organization and Management," Sir Isaac Pitman & Sons, Ltd., London.

E. C. Mabie's "City Manager Plan of Government," (Debater's Handbook Series), The H. W. Wilson Co., New York, 1918.

L. T. Beman's "Selected Articles on Current Problems in Municipal Government," The H. W. Wilson Co., New York, 1928.

W. B. Munro's (1) "The Government of the United States, National, State, and Local," pp. 512-635, 1909. (2) "The Government of European Cities," 1909. (3) "The Government of American Cities," 1920, The MacMillan Co., New York.

T. H. Reed's "Form and Functions of American Government," pp. 179-202, World Book Co., New York, 1916.

W. K. Clute's "The Law of Modern Municipal Charters," Detroit, 1920.

E. S. Bradford's "Commission Form versus City Manager Plan, A Word of Caution," *American City*, Jan., 1914, pp. 37-38.

Richard T. Ely's "City Manager in Dayton," The MacMillan Co., New York, 1919.

H. G. Janes's "The City Manager Plan, The Latest in American City Government," *American Political Science Review*, Nov., 1914, pp. 602-613.

