

書 叢 法 政

**要 綱 學 政 市**

著 甲 修 董

董鼎三著

市政學綱要

許世英題



政 法 叢 書  
市 政 學 綱 要

此書有著作權者必印必究

中華民國十六年十二月初版

每冊定價大洋貳元

外埠酌加運費匯費

著 者 董 修 甲

發 行 者 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

Political Science Series  
PRINCIPLES OF MUNICIPAL GOVERNMENT  
AND ADMINISTRATION

By  
TUNG SIU CHIA, M. A.  
1st ed., Dec., 1927

Price: \$2.00, postage extra  
THE COMMERCIAL PRESS, LTD.  
SHANGHAI, CHINA  
ALL RIGHTS RESERVED

# 市政學綱要序

近年來，我國各省，工商發達，城市日見興盛，因之市政問題，竟成當今唯一之急務。三年前，吳淞雖一度籌辦市政，但未及兩載，驟然中止。安慶、福州、九江等處，各已籌備市政多年。南京於數年前，開始籌劃市政，并於本年九月，正式成立市政督辦公署，訂定計劃，積極進行。滄滬商埠督辦公署，於今年五月成立。如廣州、杭州、昆明、北京、及天津、漢口、東三省各特別區，均早舉辦市政有年，各省致各處辦理市政之成績，除廣州市稍具規模外，其他均無如何良好之結果。推其原因，概以我國向無市政之可言，年來雖有提倡市政之人，但對於市政之教育，既不注意，而市政書籍，又乏善本。有各省舉辦市政人員，大都皆乏市政學識與經驗，對於歐美辦理市政之良法，既多隔閡，其不能措施適宜，何足也？今後欲求各處市政之辦理，能上正軌，措施有方，宜自普及市政知識着手。一面促各學校添設市政專科，造就理市政之專門人才，一面編譯市政書籍，使普通市民，知市政與市民之唇齒關係，能對主持市政人員，深表同情，方贊助，則我國今後市政之前途，不難大放光明也。予去歲受上海國民大學之聘，教授市政，因無相當教本，特自集歐美各國市政書籍中之新穎材料，兼採我國各種市政法律，與各處市政報告，編成市政講義，與各同學悉心研究。今年續任該校教職，復於去歲之市政學講義，大加修改，增多材料。凡關於中西各國城市發達之原因，與其古城市之殊異，城市與省政府或國家之關係，城市之權限與責任，城市之選舉方法，政黨之勢力，各國之市制，各國決與執行機關之組織等，均有精



確之討論。更將適宜於我國國情之方法，一一陳明之。此書所包含者，均係市政學中重要問題。故定名曰「市政學綱要」。予編述本書時，嘗抱三種目的，請述之於左：

- 一、使中學及中學以下各學校之增加市政學科者，能得相當之市政教本。
- 二、使普通市民，欲悉各國求得自治權之方法者，能得適宜之參考書籍。
- 三、使各省辦理市政之當局，欲知歐美各國，及我國各市市政辦理方法者，可得一定之門徑。

再市政問題，範圍廣大，斷非十餘萬字所能盡述無餘，故於本書各章後，各列多種參考書名目，使有志於此問題更加深造者，可得善本。又因使讀者易於研究各問題起見，故於各章章尾，各發種種之習問。此外并將各國及我國各種城市法律，附之書末，更使讀者於各章所論，得與原法律條文，相對照焉。本書之作，雖經年餘，方始脫稿，參考書籍，雖逾數十冊，但個人能力有限，難免顧此失彼，其中缺點之處，自然甚多，尚望全國碩學，有以指正，則幸甚矣。

鼎三董修甲，序於江蘇吳淞國立政治大學市政調查會。

中華民國十五年十一月二十日

# 市政學綱要目錄

序	一
第一章 緒論	一
第二章 市政學之性質與定義	七
第三章 城市之發達	一五
第四章 城市社會之解剖	四〇
第五章 上古與中古城市之異同	五三
第六章 城市之地位	六八
第七章 城市與省或國家之關係	七八
第八章 市權限與責任	九六
第九章 市通律與市公約	一一四
第十章 各國市制進化史	一三四
第十一章 各國現行之市制	一四九
第十二章 市選民	一七六

第十三章	市選舉	一九七
第十四章	市政黨	二三二
第十五章	直接立法與撤回法	二四七
第十六章	市議決機關	二六七
第十七章	市執行首長	二九五
第十八章	市執行機關之分部	三〇九

# 市政學綱要

## 第一章 緒論

文化發源於城市。游牧之民，朝東暮西，聚散不定，固無文化之可言。即在鄉野社會，居民甚稀，更少往來，其文明亦至簡陋。惟城市社會，人民稠密，交通便利，工商發達，舉凡一切物質方面，與精神方面之進步，無不一一發生焉。城市者，文明發源之府。考古今中外文化至盛之時，無不為城市生活最進步之日。十五世紀之文藝復興（Renaissance），及中世紀荷德國家之興盛，皆為歐洲城市極盛之時代。至教育禮文藝術等之文化事業，與城市社會，均有密切之關係，蓋講求禮教藝術之人，非工作忙碌之鄉民所能辦到，須閒暇無事，積有財富之人，但非分工之城市社會，不能多得富人財主也。科學發明實業等，均須倚賴分工制度而成，而分工制度，又恃大宗資本之力，是該各事業，亦城市之產物，蓋該各事業之工作，須借電汽之力，而電汽之力，又須借用煤力，此外更需特別分工，特別才能，方可使工作日有進步，故非於城市之生活，城市之社會，不能有為也。觀世界各國之城市愈大，分工則愈細，而協助之精

神亦愈足，生財之力則愈大也。

**城市與協助精神** 城市起於協助，起於合作，因協助之精神，與分工制度，互相表裏，文化於是乎生，蓋此人致力於土地之生產，他人則遠出戰爭，工人製造耕具，農夫用之以耕種，而軍隊則保護國家，保護城市，各能致力於一事，以互相輔助，生產之力日增，而土地與商店，各得生產大宗物品，供給市場。此城之市場，與他城之市場，互相交易，商業興焉。商業與財貨豐裕，而社會之富人，得從事於教育與藝術各種文化事業矣。因稅制之實行，分工制度，尤能擴而充之，此為強迫協助之始，協助由自動式，進為強迫式，則其初僅限於少數之事業，今則擴充至多種新事業矣。加之街道大路之改良，輸運較前為易，而城市社會，因之益見擴充。因有常備軍制度，社會多數人民，得免去服務軍役，故大多數人民，又得自由從事於生產與和平之事業，社會之產物，更日益增多，故賦稅者，亦文化之原動力也。

**協助精神祇可發現於城市社會** 鄉村社會，難望協助精神之發生，古今皆然，蓋農夫終日之生活，與城市商人之生活，本不可同日而語。城市之生活，無論如何簡單，其交往之機會甚多，查社會由鄉村，進至集鎮，由集鎮進至城市，更由小城市，進至大城，其協助合作精神，至不可少。鄉村之社會，個人所作之事甚多，凡一人所需之衣食住要事，均由一人自理，及進至城市，其社會生活則大變，凡從前由一人自辦者，今則社會共同助理之，衣食住日需要事，先由大家分工辦理，以己之所餘，易人之所餘，互相交易，互相輔助，而各人皆得於閒暇之時，就詩書禮樂美術各種文化事業，各研究其所好，而圖自樂之道。依克若卜特金 (Prince Kropotkin) 之研究，協助精神，即在下等動物社會中，亦係進步之要件。克君在其所作之「互助論」(Mutual Aid) 中云：「社會中之生命，乃生存競爭最要之

武器，——使極弱之蟲鳥，與極弱之走獸，皆能逃脫惡毒鳥獸之吞沒生命。能使生命之延長，能費極少之能力，生育其子孫，并能合羣衆之力，遠謀新地以爲居，故合羣，——實行互助，——則能自保自存，并能謀智德體育之進步也。合羣之禽獸，互爭之處甚少，因實行互助，故其類日見興隆，日益茂盛。且互助并能保全終老，積得無窮經驗，更能使智識日見進步。反是者，不能合羣之禽獸，必見滅於他禽獸也。」

城市之存在，由於協助，其協助之處，既多且繁，往往於不知不覺之中，而竟得之。城市一日不能互助，其退步立見，多日不能互助，居住其中者，必至凍餓死亡矣。城市與獨立精神，不能并立，凡城市生活之有進步者，其互助精神，無論出於自動，或被動，皆日見發展也。

**城市爲機器之機器** 城市者，機器之機器，其中所有之改革變化，皆由電汽蒸汽之力，與夫利便之輸運制度，勝天之法，及無量數之人工，使之然也。而此種改革變化，皆城市之現象，城市之產物，再大學教育，與印書事業，亦皆城市之事業，自古迄今，無不皆然，故今日城市，與文化之關係，正汽機與工藝之關係也。城市爲一大機器，凡古今發明之成績，或征伐之戰功，均不能與城市之成就，及城市之潛力相比較，城市如櫃台，台上所陳設者，爲世界之財貨，城市如清算所 (Clearing House) 中所算之賬，皆世界各處之賬也。夫城市市民之定數，非由城市之潛力定之，乃決定於市民每日所需要者。城市之所欲，舉凡世界各國農工商業之生涯，皆因之而有定向，爲供給城市之需要，牧羊者，朝夕忙碌於山中，漁夫勤勞於河旁，珠玉匠工，遠在印度，亦必終日工作，熱帶田園，滿種果實，美俄各國，無不孜孜於麥產，德法酒商，亦日夜釀製佳酒，卽王侯將相，政治家，財政家，實業家，文學家等，莫不爲城市而致力也。廿世

紀之城市，世界大機器之腦海，宇宙智識之中心點也。

**鄉村制度難望恢復** 現在頗有人以城市為萬惡之藪，其生活極其苦痛，城市制度，不獨大失其望，實為文化

之障，彼等常夢想工業革命以前之農夫，其生涯至為簡單，并無貧富之分，所以極力主張恢復鄉村制度，高唱歸田 (return to the land) 之調。殊不知潮流如是，回田無望，今日不能復昔日之鄉野生涯，即如今日不能復前日之手工藝術。田村生活，雖亦有改變，農業雖能獲利甚多，但農業尚不如工業特別專門，其於分工制度，合作精神，尚不適宜，故出產仍屬甚少，進步仍極迂緩。況城市亦隨潮流而變，城市生活，雖苦痛，雖萬惡，但各國日求改良，改良之後，其惡毒自可減少，則城市之生活，何嘗非快樂土也？凡一國無建設城市能力者，其文化必不能十分發達，無文化之國家，不能生存於今日之競爭時代也。

**創辦市政之重要** 城市與一國之文化，既唇齒相關，而城市又諸多罪惡，創辦良好市政，以發達文化，增加人

民幸福，自屬唯一要圖。如市政辦理完善，市民得良善市教育，智識因之發達，有完備道路，及衛生行政，人民身體強健，有良好警察，地方治安永保，消防辦理得宜，火災日見缺少，市公共事業發達，人民衣食問題解決，資本勞工調和，階級相爭，消滅於無形，如此種種市政，所以助長文化。無論物質方面，或精神方面，皆有進步，則市民各能安居樂業，共享太平，各省市民如是，全國國民皆然，此創辦市政所以至為重要也。況一國問題之發生，大都皆在城市，蓋城市人民集中，并皆略具智識，問題既多，又極複雜，一稍不慎，事端發生，小則影響於一市，大則牽動於一省一國，譬如前歲（民國十四年）上海南京路「五卅慘案」，本係上海一埠問題，且係上海公共租界內部問題，更係上海公共



租界內日本紗廠一小問題何致使全國罷工罷學罷業數月中外人皆受莫大損失倘租界市政辦理完善先不應有日本紗廠問題發生，即是發生，亦不致擴成一埠問題，更不得擴為全國大問題也。可知市政者，不獨為各國要圖之一，亦吾國當今之急務也。

### 習問

- (一) 文化於何種社會中，方可發現？
- (二) 城市為何機器之機器？
- (三) 鄉村制度能否恢復？
- (四) 城市社會問題，如何影響於全國？
- (五) 協助精神，與城市之關係如何？
- (六) 分工制度，與城市之關係如何？
- (七) 試言城市地位之重要。
- (八) 試言創辦模範市政之重要。

### 參考書

1. W. B. Munro: Municipal Government and Administration, N. Y., Vol. I, Chap. I.
2. F. C. Howe: The Modern City and Its Problems, Chap. I.

3. L. S. Rowe: *Problems of Municipal Government*, N. Y., pp. 1-8.
4. Gaston Maspero: *The Dawn of Civilization*, N. Y., 1897.
5. Morris Gastrow, Jr.: *The Civilization of Babylonia, and Assyria*, N. Y., 1915.
6. G. W. Botsford: *Hellenic Civilization*, N. Y., 1915.
7. Princee Kropotkin: *Mutual Aid*, pp. 57 and 75.

## 第二章 市政學之性質與定義

### 第一節 市政學之範圍

欲知市政學之義意，應將市政學所包括各問題，及市政學與其相類之學之界限，詳加探究，分析清明。簡言之，市政學之性質，為研究關於城市市政府，及市行政之學術，其城市之起源，城市之發達，城市政府制度，及其行政之原理，與市政發達上，頗有密切之關係，皆為市政學範圍以內應行研討之事。城市之性質，城市與市民，及國家政府之關係，亦屬市政學重要問題，各國各市現行之制度，及制度之分類，更不可不加意討論之。此外關於市行政應如何設施，如何改良，亦不能不詳加研究，悉心考查也。茲為明瞭起見，請將市政學之範圍，分條言之，於左：

- (一) 進行的市政學 城市之起源，及城市政府制度與行政之改進。
- (二) 市政的原理 研究城市各種制度，與行政之原理。
- (三) 解析的市政學 分析并說明現在各國市政府制度。

(四)應用的市政學 討論市行政應有之政策與任務。

第二節 市政學與其他相類學術之關係

市政學為社會科學之一種，其所處之地位，與其他社會科學，有密切關係焉，有僅為其他社會科學之一部份者，有與其他社會科學處相對地位者，更有與其他相類科學接觸之點甚多者。比如

(一)市政學與政治學 政治學者，研究國家政治，與國家任務之科學，其所包括者，為國家政府組織，與行政，地方政府組織，與行政等，範圍極其廣大。城市為一國最重要最小之區域，其政府，為地方政府最重要之下級自治團體，市政學乃討論城市與城市政府之科學，其範圍與政治學比較，為政治學一部分也。

(二)市政學與歷史 歷史者，記載已往之事實，與其前因後果也。此種記載，包括測驗經濟宗教知識社會之狀況，與進化，以及國家之興亡等等。在國家興亡記載中，又涉及地方政制之改革，與地方行政之興廢，經濟宗教知識及社會之組織，與政治學及市政學，除影響國家及城市之生活外，并無直接重要之關係，但各國政治學之材料，來自歷史者，佔多數，市政學之材料，由市政史供給者，亦居大半，從各國國家政治史，及市政史之材料中，可得國家與城市政治性質之各種原理，就各原理之討論，比較政治學，及比較市政學之科學，因之出焉。讀各國或各市已往之歷史，與成敗興亡之事蹟，亦可證明在如何情形中，國家之組織，或城市之組織，方為至善之制度，與適宜之任務焉，故歷史與市政學，確有聯屬關係焉。

(三)市政學與經濟學 經濟學者，研究財貨之社會科學，討論個人及團體之一切經濟生活，如個人或團體財貨之生產，與分配，及消費等，皆經濟學範圍以內之事。此種經濟生活，如限於個人，或私人團體之生活，與市政學之關係甚遠。但經濟學大部分，涉及城市生活者頗多，如城市課稅，市政公債，及城市公共營業等，居市政學與經濟學之間，有連帶難分之關係，經濟學認以上各事為公共團體財務上之事業，市政學則視之為市政府一部分之任務。此外經濟狀況，影響城市之組織與發展者甚多，市政府之規則，常能改進社會之經濟狀況亦不少，凡熟習今日各國市政者，知市政與私人經濟組織，實有莫大關係也。

(四)市政學與統計學 統計學者，以數學研究人類社會現象也。如一市歷年老幼男女之生死婚姻，本無一定，一市犯罪之數，雜然不齊，依逐年之比較，方得平均之數。市政學研究一市公安衛生之行政，常須測驗其得失，故非藉統計法，不能得一市男女生死，及犯罪之平均，以定行政之善惡也。是市政學與統計學，亦有聯屬關係焉。

(五)市政學與倫理學 倫理學者，研究人類道德之科學，市政學者，研究一市之政治，凡人民之道德，市政府皆有維持之責，即市政府所發布之法律規則等，均以道德為標準。換言之，法律者，道德之結晶體也。推而至於市政府之職員，無論其一舉一動，均不能出乎道德之外，是倫理學與市政學相關之點甚多也。

### 第三節 市政學定義之重要

在討論市政學之先，應將關於市政學之重要名詞，各給相當定義，此不獨宜讀者，對於各種名詞之真義，易於

區別，即於市政學之範圍，亦勿了然。按市政學各重要名詞，不外城市、市政、市政府制度、市公約、市住民、市公民、市選民、市法令、市規則、議決案等數種，我國向無市政之可言，對於市政學之爲何物，與其各名詞，究作何解，更少專書以說明之，故國人多誤解焉，茲爲明瞭計，請分別釋之。

(一) 城市與市 城 (city) 者，乃一塊地方，圍以城牆，有行政長官，與人民，駐住其內，所以謀自保也。我國各城，有如是作用，歐洲各城亦然。如倫敦、巴黎、柏林等，在最初時代，均有城牆，所以保護城內之治安，後以歐洲工商發達，人民羣集城中，城牆範圍以內之地，漸不敷用，不得不推廣於城外住居之。當時又因炮火之進步，城牆失去保護效用，故倫敦等各市，竟將城牆拆去。我國上海、天津商埠，本有城牆，亦因兩處工商日見興隆，與城牆無保護能力，故先後將城牆拆去。前年廣州創辦市政時，亦將城牆拆去。現在吾國各處謀拆城牆者甚多，蓋皆以城牆在今日爲無用之物，而城之地位，因之一變。市 (market) 者，乃一塊地方，專爲貨物買賣之用，所謂城內之市場也。現在北京城內，有所謂早市，與夜市，皆屬商場。我國內地各城，又有所謂「逢市」制度，係逢初一月半，有鄉民羣至城中，購辦貨物，當逢市之日，各商店異常忙碌，平時則甚清閒。其初市與城，頗有區別，普通言之，市較小於城，位於城中，爲城中最熱鬧之處，并爲買賣貨物之商場，此種城與市之區別，無論在歐洲，或在我國，概皆相同。以後各國工商發達，交通進步，商場自一小市場，推廣至全城，由全城復推廣至全國，及全世界。如我國之上海、天津、美國之紐約、芝加哥，英國之倫敦、利物浦等，往往全城，均爲商場，并爲全國全世界之大商場，而城與市原有之區別，則消滅於無形，故現在吾人竟以城與市合成一氣，統名之爲城市也。按城市之名詞，極其寬泛，上自京都，下至普通城鎮，均有名之爲城市者，然自

事實上觀之，凡爲城市者，均須具有下列三種之要素：(1)須爲一塊地方，其中有已造成之房屋若干；(2)有大羣人民，佔據於確定之土地上；(3)組有城市政府，管理地方興革事務，故城市之定義，「爲一大羣衆，住居於確定之房屋土地上，并有管理興革事務之城市政府也。」但各國城市，均爲法律產生之物，因各國法律不同，故各國城市在法律上，各有特殊之地位，特殊之權利，與義務。此種城市，與其他地方區域，「如鄉村等」，又多不同之點，均非三言兩語，可以說明，容再詳言之。

(二)市政 城市所舉辦之一切興革事宜，如衛生，公安，工程，公共營業，慈善，教育等，皆爲市政。但各國所辦市政，并非一律，有爲甚多者，有爲甚少者，要以法律所許可者爲定。德國各市所辦之市政既多，且甚自由，美國各市，則頗多限制也。再城市所辦之市政，有爲地方自治性質者，有爲中央或省（或州或邦）政府行政也。

(三)市政府制度 市政府制度 (form of city government) 者，指市政府組織而言，如市政府之議決機關，及執行機關，皆在制度之中。譬如英國之市政府制度，爲市議會制，美國有所謂分權市制，集權市制，及市委員會制，及市經理制，中國亦有所謂行政委員會制，及分權市制也。

(四)市公約 市公約 (charter) 者，一市之根本法律，與國家之憲法，及省自治法，或省憲，有同等之效用。凡城市與國家之關係，城市政府之制度，及城市與市民之關係，均須定於此根本法律以內，此種市公約，實一市之憲法也。

(五)市住民市公民市選民 市住民 (residents) 者，住居於市內之市民也，市住民，包括有選舉資格之市



民，及無選舉資格之市民而言。有時市法律，更分市民為市公民 (citizens) 與市選民 (electors) 兩種，公民者，得享受公民權之市住民，有選舉與被選舉資格，但須經過一種手續，方能行使其選舉與被選舉權。所謂市選民者，指市住民中之有選舉資格，可以行使選舉與被選舉權之市民也。譬如淞滬特別市公約，規定有市公民，專指有選舉與被選舉權之市民而言，又規定有市選民，專指經過選民註冊手續後之市公民也。

(六) 市法令 市法令 (ordinance) 者，市政府所發布之法令，與國家政府或省政府所發布之命令，有同樣之性質與效用，但其範圍僅限於一市而已。此種市法令，概為市議決機關所通過之法令也。

(七) 市規則 市規則 (regulation) 者，市政府所規定之規則也。此種市規則，概由市政府行政長官，或市政府各部，或各科，規定公布之。

(八) 議決案 議決案 (resolution) 者，市議決機關常會或臨時會所議決之議案也。此項議決案，概由議員，或行政首長，預先提議，經過議決機關大會之三讀手續，及討論，審查後，通過之。

以上僅舉市政學名詞之較重要者，略加說明，其他與市政學有關係之名詞，不勝枚舉，容當俟討論市政學各問題時，解釋之。

習問

(一) 市政學與下列各種社會科學有何關係？

甲、政治學

乙、歷史

丙、經濟學

丁、統計學

戊、倫理學

(一) 城與市之區別何在？

(二) 何謂市政？

(三) 何謂市公約？

(四) 何謂市法令？

(五) 何謂市規則？

(六) 何謂議決案？

(七) 市住民、市公民、及市選民之區別何在？

參考書

1. A. Shaw: The Municipal Government in Continental Europe, N. Y., 1895.

Appendix 3 The French Municipal Code.

2. A. Shaw: The Municipal Government of Great Britain, N. Y., 1895.

Appendix: The British Municipal Code.

3. Laws Collected by the Bureau of Municipal Research, National Institute of Political Sciences, Woosung.
4. R. G. Gettell: Introduction to Political Science, N. Y., 1910 Chap. 1.
5. 內務部民十公布之市自治制
6. 江蘇暫行市鄉制
7. 淞滬特別市公約

### 第三章 城市之發達

城市合土地、人民、地方政府之要素而成，前於「市政學性質與定義」章中，已經述明，故城市之成立，必具上述之要素也。按土地與人民爲地理與社會問題，地方政府，則屬政治問題，關於城市之起因，與發達，祇與地理及社會問題，唇齒相關，故僅論土地與人民二要素。至政府之要素，俟討論城市政府制度時，再加意研究之。

#### 第一節 城市興起之主因

考古今城市之興起，概由多數人民集中於一地，而人民集中於一地，約有五種重要之原因：（一）宗教也，（二）政治也，（三）教育也，（四）商業也，（五）工業也，請分別說明之。

（一）宗教 人民因信仰一種宗教，而集中於一處，往往人民愈集愈多，則城市因之興起。古今城市因宗教而興起者，尚屬不少，但著名者，則有印度南部之曲其臘卜黎（Trichinopoly）一市，蓋該市附近有著名大廟一所，人民常至燒香，故在此處地方，先有少數人民居住，日久逐漸增多，竟集聚至三萬餘人，成一城市。法國南部，有一市，名

老爾茲 (Lourdes) 市者，亦因宗教關係而成立。我國北京西直門外有著名大鐘寺，其寺外週圍，居民甚衆，竟成一小村落，該處雖未成爲一市，然宗教之能使人集中，藉以成立城市，可想而知。

(二) 政治 人民因政治關係，而集中於一地，因人民集中，而成城市者，古今中外，無國無之。譬如古代之東方大城市，如亞錫利亞 (Assyria)，與巴比倫尼亞 (Babylonia)，皆爲宮庭城市 (palace city)，美國之華盛頓，英國之倫敦，德國之柏林，法國之巴黎，日本之東京，及我國之北京，皆各國之京都。至美國 米西根州 (Michigan) 之蘭欣市 (Lansing)，加州 (California) 之沙葛月門托 (Sacramento) 市，皆美國各州之州會，及我國之南京，成都，開封，福州，廣州等，又我國各省之省會也。致各城市者，或因國家政治之關係，或因州政或省政之關係，而使人民羣聚一處，因人民羣聚，而市場興起，城市成立矣。

(三) 教育 城市亦有因教育發達而成立者，英國之牛津市，因牛津大學而成立。美國 米西根州之安那伯市 (Ann Arbor)，因米西根大學而成立，及加州之卜克內市 (Berkeley)，因加州大學而成立。近來我國有暨南大學，在江蘇 眞如地方建立學校，居然「眞如市」之名，聞於全省。此皆因教育關係，而有人民羣聚，因人民羣聚，而使城市成立也。

(四) 商業 城市因商業而成立者，亦甚多，古希臘時有科普敦 (Kopton) 可塞爾 (Cossein) 等，皆爲當時著名之商埠。因商業繁盛而成立城市者，歐洲中世紀時，亦甚多，查當時自康司頓 丁羅波至大西洋之間，(Constantinople)，商業甚盛，其交通均賴單留卜 (Danube) 與萊因 (Rhine) 之兩河，在此兩河沿岸，有卜德百司梯

(Budapest) 肥安那 (Vienna) 懋立斯 (Munich) 羅運卜苟 (Nuremberg) 夫蘭法梯 (Frankfort) 柯龍 (Cologne) 額母斯頭頓 (Amsterdam) 若頭頓 (Rotterdam) 卜若者斯 (Bruges) 更梯 (Ghent) 漢堡 (Hamburg) 及卜月門 (Bremen) 諸交通路線，而城市皆成商業城市矣。至夫那開斯 (Florence) 鄭羅亞 (Genoa) 皮沙 (Pisa) 及凡力斯 (Venice) 諸市，所以成爲重要城市者，蓋以其與東方各國，有通商關係也。現在英國之倫敦，美國之紐約，我國之天津，上海，漢口，南京，安慶等，均爲今日著名之大城市，而其著名之主因，或以其爲世界商業之中心點，或爲國內之商場也。

(五) 工業 城市之成立，與工業頗有關係焉。今日歐美各大城市，因工業而成立，并大著名者，不勝枚舉。如德國之額生 (Essen) 市，與美國之畢知卜苟 (Pittsburg) 市，均以鋼鐵工業而著名。克利夫蘭 (Cleveland) 芝加哥 (Chicago) 密阿林克 (Milwaukee) 皆爲美國著名之工業城市。色非而特 (Sheffield) 卜明海母 (Birmingham) 及芒切恩特 (Manchester) 各市，又爲英國著名之工業城市。卽我國江蘇之無錫與南通，均以紗廠工業而著名，是工業者，亦城市興起之原動力也。

## 第二節 城市發達之步驟

城市興起之主因，已如前述，但城市興起後，如何發展，如何進步，自有一定之步驟，頗有研究之價值。按城市之發達，與吾人之發育同，其興起之時，如初生之嬰孩，所需要者至少，故應辦之事，亦卽簡單。及成立稍久，人口增多，新

需要亦於是乎生，而應與應革之事，亦即紛紛興起。迨小城市變為大城市時，其需要之複雜，正與成人相等。譬如吾人嘗見一鐵路小車站地方，或一鑛區，其原有住民極少，且散佈各處，本為鄉野地方，因交通方便，或因鑛區開工，住民日見增多，其鄉野一變而為村落。此時所需要者，與前尚無如何之區別，其道路并未鋪砌，人走道與溝渠，均未建築，警察消防，公共衛生，各行政部，亦均未設置，道路既無路燈，又不清潔，居民之居住狀況，與前并無大別，其與前所不同者，即居民現在已有鄰舍，可以互相補助，練習合作精神。此時因人口繁多，須立一小學校，以便使兒童得受初等教育。村落中較重要街道，已裝設路燈，但未至深夜，竟須熄滅，街道兩旁，設築人走道路，因輸運之增多，各街道均須漸次鋪砌，但鋪路材料，均屬價廉質劣者。及村落日漸長大，必須僱用警察數人，自動的消防隊，亦組織焉，粗簡的救火器，亦須設置焉，但人民生活，與前在鄉野時，并無如何之差異。及村落變成集鎮後，其所需又大增，而所需者，并極重要矣。所有以前之個人主義的生活，完全不能適用，公德心應加講求，無論何事，均應以全集鎮為單位，鎮內公井，須加意護衛，不許使井水污濁，有礙衛生。鎮中常有傳染惡病發現，因之衛生委員會，必須設置。因常有火患之發生，凡城市中之偉大房屋，往往為火焚去，竟成灰燼。此時人民，或感覺土井不能適用，須建自來水廠，以供給其飲用水料，人民中因之集股，自組自來水公司，并要求鎮政府發給自來水事業執照，准許專利若干年，而鎮政府亦因財政狀況，不甚充裕，允發自來水護照，許以專利特權，而公司因得其特權，即以公司乾股若干，奉送市政府，作為報酬，因人民日見繁多，公共衛生規則，應即訂定，鎮中溝渠制度，與穢物清除法，均須建設。各家之燈火，與街道之路燈，由一公共電燈廠，或煤汽廠供給，反能省費，於是創辦電燈廠或煤汽廠之特許權，由市政府准許商人承領之。有時政



府自辦電燈廠，但將創辦煤汽廠之特權，付予商人承領之。此時鎮中各街道，均有適宜之路燈，其自動的消防隊，不能適用，須改爲正式之消防隊，正式的警察隊，與公共衛生官員，均須設置。所有其初之鄉野狀況，竟盡脫離，而城市之社會成立焉。據云一九一〇年時，美國如此之城市，計有一千一百七十三個，其市民自二千五百人至五千人不等，如總共計算之，可得市民四百十萬五千六百五十六人也。及城市增至五千人時，一種適宜之新式市政府，竟成需要，市公約必須訂定，市政府行政，應分部辦理之，市政府中，應設行政首長，與各部部长。此外更須設置市律師，與工程師等，城市道路行政部，既有建築道路之職責，復有清掃街道之任務，并須澆洗街道也。公共衛生部，須往市內各處查驗自來水管，強迫各家設置廁所，禁止河流被人污濁，此時城市地方，較前廣大，交通便利器，必須逐漸添置，市政府或即招商承辦，電車電話公司，亦須創設，以便利市民消息之流通。此時之城市，已經長大，與成人相同。其自鄉野變爲城市，增加無數之事業，而每種事業增加後，使市民之生活，既較前更易，并更安全，而人生之一切愉快安樂，市民皆得完全享受。何以言之？蓋鄉野變爲城市後，人民之公共衛生，日有改進，病痛死亡者，因之日減，因有公共之自來水制度，各家所需之飲用水料，均可接通各家，由各家盡量享用，而每日之水費，僅需數分錢而已。城市中其初僅有初等小學一所者，今則於初等小學以外，更設高等學校，有時更有設備大學者。市內住民之生命財產，均有警察消防衛生各部，可以隨時保護之。此時房屋規則，已經規定，對於商業房屋工廠房屋，加以種種限制，使火災更可減少也。

### 第三節 城市發達之概況

前面所述，乃城市發達之步驟，至其發達之概況，究竟如何，當亦吾人所頗知者。按城市之發達，係十九世紀之特別現象，在上古雅典極盛時代時，其人民共計二十萬，而自由民不過二萬而已。羅馬人民，從未超過一百二十五萬以上，即在十八世紀末葉，倫敦巴黎柏林三市之市民，遠不如十九世紀以後之多，至現在歐美各城市，其市民較多於倫敦巴黎柏林三市十八世紀時者為數更多。自十九世紀起，各國城市，頗多擴充之能力，尤以美國自內戰後，(Civil War) 德國自戰勝法國後，英國在此時期中，其各市民之擴張率，至為偉大，請列左表，以證明之：

第一表 一八〇〇年

國名	全國人口	十萬人以上之城市人口	二萬人以上之城市人口
美國	五,三〇八,四八二		二〇一,四二六
加拿大			
英國	一五,七七,二八七	一,〇三三,四四五	二,〇八三,八六八
法國	二六,九三〇,七五六	七六七,三六六	一,八四〇,三八八
普魯士薩克遜巴伐利亞	一五,二〇四,七九九	一八六,三六〇	八四五,五〇〇

荷蘭比利時	四、八八〇、四六三	二二七、六三三	七二一、三四一
西班牙	一〇、八三六、〇〇〇	一六七、六〇七	一、一一一、八七九
葡萄牙	三、六六一、八〇九	三五〇、〇〇〇	三三〇、〇〇〇
義大利	一八、一二四、〇〇〇	八〇〇、〇〇〇	一、〇〇〇、〇〇〇
奧大利	一一、六〇〇、〇〇〇	二二二、〇〇〇	四九〇、〇〇〇
匈牙利	九、八五九、〇〇〇		三三九、〇〇〇
希臘	一、〇〇一、一一三		三三、一三五
挪威瑞典丹麥	四、二四、八二〇	一〇〇、九七五	一七三、六二七
俄國	四五、〇〇〇、〇〇〇	五九五、〇〇〇	一、〇七八、〇〇〇
總計	一七三、三四〇、〇〇〇	四、四四八、〇〇〇	一〇、一五六、〇〇〇

第二表 一八五〇年

國名	全國人口	十萬人以上之城市人口	二萬人以上之城市人口
美國	二三、一九一、八七六	一、三九三、三三六	二、三七一、六八〇
加拿大	二一、三七五、五九七		一七五、二八七

英	國	二七、三九〇、六三五	四、七九一、八八六	七、六四〇、九一二
法	國	二四、九〇一、九三六	一、六五六、九〇〇	三、八一、五〇〇
普魯士薩克遜巴代利亞		一一三、二八九、三〇三	六七、〇〇〇	二、七八四、〇〇〇
荷蘭比利時		七、五五六、八七九	五二八、五八七	一、三八二、七〇二
西班牙		一五、四六四、五三〇	六八三、九三二	一、四八九、六八八
葡萄牙		三、九〇八、八六二	二七五、六六〇	四一五、二八六
義大利		二二、六一七、〇〇〇	一、四二五、〇〇〇	二、五〇〇、〇〇〇
奧大利		一七、〇七三、三三二	四八四、九四二	七二〇、五四八
匈牙利		一一、五五四、三七七	一五六、五〇六	五二六、五〇二
希臘				
挪威瑞典丹麥		六、四三三、五八八	二二二、一二三	二九七、七九五
俄國		七一、二〇〇、〇〇〇	一、二二三、六九八	二、五三〇、八七五
總計		三六八、〇四六、七〇九	一三、二四九、九九七	二五、五五六、八七五

備註 表一表二係參照 A. F. Welser's: The Growth of Cities in the 19th Century

第三表 自一八九〇年至一九〇〇年

國名	全國人口	十萬人以上之城市人口	二萬人以上之城市人口
美國	七六、三〇三、三八七	一四、二〇八、三四七	二〇、七九五、七二八
加拿大(一九〇〇年)	四、八三三、二五九	三三七、八七〇	六八九、四四八
英國(一九〇〇年)	四一、四五四、三九九	一三、一九三、四八七	二一、〇〇〇、〇〇〇
法國(一九〇〇年)	三六、二六九、〇二一	四、八七六、八六九	八、六六八、〇三六
德國(一九〇〇年)	五六、三四五、〇二四	九、二〇八、八一四	一四、三〇〇、〇〇〇
荷蘭比利時(一九〇〇年)	一一、八四八、四五六	二、三三七、七二四	三、五九七、五二五
西班牙(一八九七年)	一八、〇八九、五〇〇	一、六〇六、六九九	三、六〇〇、〇〇〇
葡萄牙(一八九〇年)	八、〇八二、二〇八	四四七、四一七	四七〇、〇〇〇
義大利(一八九八年)	三、六六七、九四六	三、三三八、九三九	五、〇〇〇、〇〇〇
奧大利(一九〇〇年)	二六、一〇七、三〇四	二、四五七、三五二	四、〇四四、〇二六
匈牙利(一八九〇年)	一七、三四九、三九八	五〇五、七六三	一、七〇九、九三六
希臘(一八九六年)	二、四三三、八〇六	一一一、四八六	二二二、七六三

挪威瑞典丹麥(一九〇〇年)	八,九五六,二七八	八七八,〇六九	一,二二三,三三六
俄國(一八九七年)	一六,九三二,一七三	五,七三三,九一八	一〇,七九二,二四七
智利(一八九五年)	二,七二二,一四五	四六三,六六〇	六三〇,六四七
阿鄭廷(一八九五年)	三,九五二,九九〇	六七七,七八六	二八九,〇三三
澳洲(一八九九年)	四,四四〇,二五四	一,一八五,九九六	一,五八〇,三五七
墨西哥(一八九五年)	二,四九一,五七三	三三九,七七四	一,一五〇,四八〇
日本(一八九八年)	四三,七六〇,七五四	三,四九七,九一〇	五,五〇〇,〇〇〇

備註 表三參考 U. S. A. Census Bulletins, 12th Census; Journal of the Royal Statistical Society, June, 1901; Annuaire Statistique de la France, 1899, Zeitschrift des König, Preuss, Stat, Bureau, 1901, pp. 39ff; Annuaire Italiens, 1908, Statesman's Yearbook, 1901, 吳劍秋譯; 市政經營論第三十二, 三十三, 三十四頁。

自前三表觀之，則自一八〇〇年，至一九〇〇年之百年中，其歐美各城市人口之增加率，可以明白。茲為明瞭計，再將一七九五年，至一八九〇年間，各國城市人口，與全國人口，以百分法列表比較之，則各國城市人口之膨脹趨勢，更可明白。

第四表

國名	一七九五年以後	城市人口佔全國人口之百分率	一八四〇年以後	城市人口佔全國人口之百分率	一八九〇年	城市人口佔全國人口之百分率
荷蘭	一七九五	二九、五	一八四九	二九、〇	一八八九	三三、五
美國	一八〇〇	三、八	一八五〇	一二、〇	一八九〇	二七、六
奧國	一八〇〇	四、三七	一八四三	五、八	一八九〇	一五、八
英國	一八〇一	二一、三	一八五一	三九、四五	一八九一	六一、七三
蘇格蘭	一八〇一	一七、〇	一八五一	三二、二	一八九一	四九、九
法國	一八〇一	九、五	一八五〇	一四、四	一八九一	二五、九
丹麥	一八〇一	一〇、九	一八四〇	一九、六	一八九〇	二三、六
比利時	一八一〇	一三、五	一八四六	二〇、八	一八九〇	三四、八
普魯士	一八一六	七、二五	一八四九	一〇、六三	一八九〇	三〇、〇
西班牙	一八二〇	一四、〇	一八五七	一六、二	一八八七	二九、六
瑞士	一八二二	四、三〇	一八五〇	七、三	一八八八	一六、五



加拿大	一八五一年以前無統計	一八五一	八、五	一八九一	一七、一
義大利	一八八一年以前無統計			一八八一	二〇、六
日本	一八九〇年以前無統計			一八九〇	一三、一
澳洲	一八九一年以前無統計			一八九一	三三、二

備註 A. F. Weber: The Growth of Cities in the 19th Century.

再自一九〇〇年至一九一〇年中，美國全國人口增加百分之二十一，而城市之人口，則增加百分之三十四又八。試查美國一九一〇年之戶口調查報告，其十萬以上人口之城市，則有五十，（共計人口有二千萬〇三十五萬二千一百三十八人）佔全國人口百分之二十二又五，而此五十城市之人口總數中，要以紐約、芝加哥、費那德、費亞三市，佔有十分之一，據云該三城市之人口，在此十年之內，其增加率，為百分之三十二又二。美國於此年中，自五十萬至一百萬人口之城市，計有五市，其人口增加率，為百分之二十又四。自二十五萬至五十萬人口之城市，則為百分之三十四又七，自十萬至二十五萬人口之城市，則為百分之四十一又五，自二千五百至五千人口之小城市，則為百分之三十六又八。茲再將美國一九〇〇年至一九一〇年之十年中，城市人口增加率，列表詳言之。

美國一九〇〇年至一九一〇年之城市人口增加表

城 鄉 等 級	一 九 一 〇 年 之 城 鄉 數	全 人 口 在 :—		增 加 率	
		一 九 一 〇 年	一 九 〇 〇 年	自 一 九 〇 〇 年 至 一 九 一 〇 年 人 口 數	百 分 之 幾
美國全國 (殖民地除外)...	.....	91,972,266	15,994,575	15,977,691	21.0
一九一〇年之城市	2,405 市	42,623,383	31,609,645	11,013,738	34.8
城市人口之在 :—					
1,000,000 或滿此數者	3	8,501,174	6,429,474	2,071,700	32.2
500,000 至 1,000,000	5	3,010,667	2,501,226	509,441	20.4
250,000 至 500,000	11	3,949,839	2,932,040	1,017,799	34.7
100,000 至 250,000	31	4,840,458	3,421,849	1,418,609	41.5
50,000 至 100,000	59	4,178,915	2,948,511	1,230,404	41.7
25,000 至 50,000	120	4,062,763	3,028,007	1,034,756	34.2
10,000 至 25,000	374	5,609,208	4,153,442	1,455,766	35.0
5,000 至 10,000	629	4,364,703	3,194,278	1,170,425	36.6

2,500 至 5,000	1173	4,105,656	3,000,818	1,104,838	36.8
鄉野之人民		49,348,583	44,384,930	4,963,653	11.2

備註：F. C. Howe: The Modern City and Its Problems, p. 45.

德國城市之發達，較美國尤快。按德國在一八五〇年之前，其三十三城市之市民，計其一千二百萬，佔全國人口百分之二十，其所有城市市民之總數，佔全國人口百分之四十九。在一八五〇年，至一八七〇年之間，德國城市人口率增加尙少，在一八七一年時，其住居五千人口之城市，祇有百分之二十五，其城市人口在十萬以上者，祇其九市而已。但依德國一九一〇年之戶口調查，德國百萬以上人口之城市，共有柏林 (Berlin)、漢堡 (Hamburg)、曼立司 (Munich)、賴卜錫司 (Leipzig)、絕司登 (Dresden)、柯龍 (Cologne) 及卜月司勞 (Breslau) 各市。此外三十萬以上人口之城市，共有四市，二十萬以上三十萬以下人口之城市，共有十二市，十萬以上二十萬以下人口之城市，共有二十四市，茲更將美德兩國大小相等六市之人口增加情況，列左表比較之。

市名	一八八〇—一八九〇		十年中之一九〇〇		二十年中之增加率		最近之戶口	總年數	增加率 (百分率)
	戶口	年戶口	增加率 (百分率)	年戶口	增加率 (百分率)	增加率 (百分率)			
Cincinnati 辛辛樂梯	255,139	296,309	16.1	325,402	27.7	364,463 (1910)	30	42.8	
Breslau 卜月司勞	272,900	335,200	22.8	432,728	54.9	510,929 (1910)	30	86.9	

Buffalo 白夫羅	155,000	255,664	65.0	352,387	127.1	423,715 (1910)	30	173.4
Cologne 柯龍	144,800	281,500	94.6	372,229	157.0	511,042 (1910)	30	253.0
New Orleans 紐阿利恩司 Presden 絕司登	216,000	242,039	12.0	287,104	32.8	339,075 (1910)	30	56.9
Louisville 魯亦司斐爾 Hanover 漢羅肥	123,758	161,005	31.0	204,731	65.4	223,928 (1910)	30	80.9
Providence 卜若肥登司 Nuremberg 魯月卜荷	104,850	132,099	26.0	175,597	67.5	224,326 (1910)	30	113.9
Rochester 若切司頭 Chemnitz 切母立茲	89,366	133,896	49.8	162,605	82.0	218,149 (1910)	30	144.1
	85,000	138,955	63.5	206,884	143.0	244,927 (1907)	25	188.1

備註 F. O. Howe: European Cities at Work, p. 10.

自右表觀之可知德國各市人口之增加率較多於美國各市者多多據各國市政專家之調查各國城市人口

均有增多，并且增無已，祇其增多之率，有較速，有較慢，與上表所述之美德各城市相同耳。我國雖無精確之人口統計，但自與外人通商以來，各城市之人口，如上海，天津，漢口，廣州等，確有增加之現象，即以上海一埠而論，據道路叢刊（上海中華道路建設協會印行）所載之上海開埠八十週年之感言（陸丹林作），其中有關於上海戶口增加之報告，茲列兩表於左，以證明之：

(一)上海本國人口增加表

年	代人	口	增加	人口	數
一八八六 (光緒十一年)		一二五、六六五			
一八九一 (光緒十六年)		一六八、一二九		四二、四六四	
一八九六 (光緒二十一年)		二四〇、九九五		七二、八六六	
一九〇一 (光緒二十六年)		三四五、二七六		一〇四、二八一	
一九〇六 (光緒三十一年)		四五二、七一六		一〇七、四四〇	
一九一〇 (宣統二年)		四八八、〇〇五		三五、二八九	
一九一五 (民國四年)		八八二、八六〇		三九四、八五五	
公	共	租	界	六二〇、四〇一	

備註	法租界	
	南市閘北浦東吳淞	一四六、五九五

(二)上海外國人口增加表

備註	年	代人	口增加人口數	
			一九〇五年	三、六七三
一九〇五年	三、八二〇	四、七二三		
一九〇五年	四、二八四	二、四九〇		
一九〇五年	六、七七四	四、六六四		
一九〇五年	一一、四九七	一四七		
一九〇五年	一三、五三六			

第四節 城市發達之主因

城市之興起，與宗教，政治，教育，商業，工業，有密切之關係，本章首已經言之。然則城市之發達，與上述五事，究竟有無關係，是應詳細探究者也。按宗教，政治，教育三者，雖能使城市興起，但不能使城市發達，惟商業，工業，既能使城市興起，復能使城市發達，何也？蓋宗教，教育，政治三者，皆為分利事業，其收積人民之能力，頗有限制，至商，工，兩業，皆為生產事業，能使人民生利，毫無限制，故人民趨之者，日益增多。觀上述各國城市之人口，於十九世紀前概少增加。於十九世紀後，增加特速者，蓋以十九世紀工業革命後，各城市工商業發達，故人民羣起移住城中，而城市亦因之大發達矣。譬如英國自一八二一年，至一八五一年間，為人民集中於城市之時期，其中尤以一八二一年，至一八三一年，與一八四一年，至一八五一年之二十年間，為人口集中最盛之時代，在此時期中，英國城市中，人口增加速率，為從前各時期所未有，有數城市人口增加之速率，竟超過百分之六十者，此因英國在此時期中，工商發達之故。查英國自一八一三年，至一八三二年中，其進口之棉花，自五千一百萬磅，增至二萬八千七百八十萬磅。至一八四一年，更增至四萬八千九百九十萬磅。進口貨多，是商業發達，又是工業發達也。在此時期中，英國交通事業，亦逐漸發展，查英國第一條鐵路，係於一八三〇年建築者，及至一八四〇年時，其鐵路計有八百英里之長，至一八五〇年時，則又增至六千六百英里。法國城市之發達，較遲於英國，其發達之趨勢，係自一八三一年起，及至一八五一年時，城市人口，則日見增加。按法國城市發達之原因，與英國同，亦係因工業革命之故。但法國工業革命，係於一八三〇年政治革命後，始行發生，比英國略遲也。德國工業革命，始於一八四〇年，在一八五〇年時，德國鐵路，祇共五千八百五十六里，故自一八五二年起，城市方有發達之趨勢，但在一八八〇年以後，德國城市人口之增加率，極為快速。

德自戰勝法後，（一八七一年）政治統一，工商業發達，非常迅速，而城市人口之增加，亦即非常之快矣。號爾博士（F. C. Howe）在歐洲現代城市論（*European Cities at Work*, p. 8）書中云：「城市爲十九世紀之產物，亦爲蒸汽電汽運輸等事業之產物，凡文明生活，皆屬城市生活，并且漸擴大，至於通都大市之生活。在各文明國家，其城市之人口，頗有日增不已，一日千里之勢。此種事實，人人認爲天然之趨勢，故德國已早從事研究城市問題，及其解決方法。此德國城市，在各國城市中，所以有獨一無二之地位也。」從號爾博士之數語中，更可知城市之發達，既爲十九世紀之現象，又爲工商事業之產物也。

（一）商業如何影響於城市之發達 商業與工業，因爲城市發達之兩種主因，但工商兩業，乃有連帶關係者。如商業不發達，工業決不能發達，蓋無商業之城市，其工廠所出貨品，祇能供給本城人民之需用，銷路極有限制，故工業發達，全賴商業發達，以推廣之。雖然，商業亦有倚賴工業之處在，蓋工業不能發達，出品甚少，而出品少者，買賣亦少，是商業因之亦被限制，此又商業倚賴工業之情形也。

再工商兩業，非僅互相倚賴者，且須依賴交通，凡商業中心點，必須接近交通要道，而交通要道，可分水陸兩種，又可分爲天然與人造兩種。但人造之交通要道，有爲水道，有爲陸路。美國之巴拿馬運河，與歐洲之蘇彝士運河，皆爲歐美著名之人造水路。鐵路電車，亦係人力所造成者，有時山嶺之下，須築隧道，以通火車，或電車，此人造之陸上交通，所以方便商業也。但各種交通要道，并非繼續不斷者，在各間斷處，有爲水路，有爲陸路，有時陸路至終點時，須改水路，再水路至終點時，又須另改陸路，陸路有爲平原，有爲沙漠，亦有爲山路，至不一律。水路有爲內地小河，有爲



大江，更有爲大海大洋，亦非一律。凡自水道改爲陸路，或自陸路改爲水路時，其一切貨品，均須改變裝運方法。譬如在沙漠之中，則用駱駝，到平原處，須改車馬，在內地小河，須用帆船，在大江大海大河之中，又須改用火輪大船。在各處改變裝運之地方，皆爲交通間斷之處，因貨品必須於各間斷處，改變裝運，各間斷處須有多人，以裝運之，因此各間斷地方人口，愈集愈多，竟有由鄉鎮發達至於小城市，由小城市進步至於大城市矣。交通上之間斷處，概爲天然者，如我國之上海南京天津漢口安慶蕪湖等，不近江，卽近河，是天然之交通間斷處。但人力亦可造成間斷處，并可使天然間斷處，成爲無用。譬如浦口商埠，位於南京對岸，本不能成爲交通上之重要間斷處，但自津浦鐵路造成後，以浦口爲該鐵路南段之重要終點，該埠竟一變而爲重要間斷處，其居民日見增多，而南京之間斷處，反轉爲不甚重要，商業因之減少矣。此可證交通間斷處之各城市，可以人力使之發達，與不發達也。

關稅，亦能影響於商業之進步，與城市之發達，蓋稅關亦是交通間斷之處，一國之關稅區域，如果甚小，則交通間斷處頗多，而小城市日見發現，大城市定然極少。如關稅區域甚廣，則關稅機關頗少，而各間斷處，易有大城市發現矣。故城市能否發達，關稅制度，實能左右之。現在世界溝通，已成一家，商業範圍，愈益廣大，交通間斷處，日加推廣，關稅制度，亦日形擴充，各國大城市，愈趨愈大，而小城市，實少發達之希望也。但關稅制度，確與此種天然趨勢相抗衡，如一國政治清明，能定適宜之關稅制度，則大城市不致發達至於漫無限制之地步，而小城市，亦不致竟歸消滅於無形也。

(二) 工業如何影響於城市之發達 查最初時代之工業，爲家庭工業，所謂家庭工業者，乃一家所需，由一家

各自製造各自供給之各一家族均各自成自給團體當時人民既不須互相交易即無社交之可言而城市之發達亦無希望。至第二時代之工業，則爲村莊時代之工業，此時工業制度，已爲分工制度，即各種人民，各自執行各人之特別工業，在一村莊之中，有所謂鐵匠，銅匠，鞋匠，成衣匠等，當此之時，各家均不能如最初時代之完全自給，全不倚賴別人，此時各人，須各本所長，各製各物，各作各業，并須以所餘，與別人交換其所需，是近於商業之貿易，已經發生，而較大於家族之團體，已經成立。但此種工業，仍僅限於一村，範圍狹小，亦不能引無數市民羣集，成一大城市也。

幸自多數村落，因地勢之優，天產豐富，其所作之工業，竟逐漸推廣，而一人作工，難於應付所需，不得不僱用工人，襄贊一切。及至各種工人逐漸加增後，各自組織團體，此即歐洲中世紀時之基爾特會，或工商會，皆係當時各種工人商人所組織之團體。在家庭工業制度下，多係婦女作工，及村莊工業制度成立時，男子作工者較多，而男子地位，竟較女子尤爲重要。及工商會發生後，一切重要工業，如鐵，銅，各業，皆須由力大者爲之，非婦人所能勝任也。

村莊工業制度，須僱工人，雖由婦女改用男子，惟工人工作，均在各家辦理，其工業仍屬範圍甚小，而城市之發達能力，尙不甚大。及至第三時代時，工廠制度發生，所有製造，均用蒸汽力與各種機器，而在家庭中執行之工藝，均須改至工廠中執行之。其機器與蒸汽，所出貨品，爲數至大，其所需之工人亦多，而工廠中之工作，有爲粗重者，有爲輕小者，故工人中既有男子，復有女子，有時并有幼童也。此時一國之工業，勢必集中於數處，工人等亦必集中於數處，及至人民集中後，村莊不油然而能進步至城市，自小城市，而進步至於大城市矣。故工廠制度者，城市發達之根本也。

商業城市之發達，須賴交通制度，工業城市之發達，亦賴交通制度也。蓋工廠雖能吸引無數之工人，倘工廠地位，與交通制度，相離太遠，所有工廠貨物，不能輸運出外，則銷路因之限制，而工業難以發達，即城市亦難發展。惟位於交通制度相近之城市，其工廠貨品，易於輸送市外，則工業易於發達，而城市亦多發展之能力也。再交易制度，有為水路，有為陸路，有為天然者，有為人造者，此與商業所倚賴之交通制度相同，但工業之發達，有陸路交通甚好，有水路交通亦善。能得天然之交通便利，固可省費，即不能得此，亦當以人力為之。總以交通便利，可使工廠出品，能獲出路為宜。但於創辦工業時，自應先擇交通適宜之地點，為上策也。

工業不獨倚賴交通，更須倚賴原料，凡不近原料之處，即有適宜交通制度，可將原料運至，但運費甚多，於出品成本，大有影響。倘成本過大，不能獲利，工業亦難發達，於城市發達上，不免亦多影響，故工廠之地位，必須與原料相近也。

此外農業進步，與城市發達，亦有莫大之關係焉。自一七〇〇年後，歐美各國之農業，日有改良，如施用肥料，改良種子，以科學方法，養育牛羊禽獸，更以農田機器，替代農工，如此種種，足使極少工人，耕種極多田地，或蓄育大羣禽獸。據云美國現在能以三數工人，用新式耕機，與科學方法，耕種大方麥田，而其出產，并較數十年前，以數萬農工，用老式耕種方法，所出產者為多。因此之故，美國田莊，日益擴大，而農產亦日見增多。譬如美國愛我華（Iowa）州，於近三十年內，所有各處田莊，增至二十三萬畝者，不勝枚舉。攷一八九〇年時，美國每一田莊之農工，計有六人，一九二十年時，每一田莊，祇有五人而已，及至近三十年內，農工中約有六分之一之工人，皆成額外無需之工人矣。於

一八九〇年時，每一農工用耕牛或耕馬一隊，每日祇可耕地二三英畝於一九〇〇年時，每一農工以四馬或四牛爲一隊，每日則可耕地五英畝，及至一九二〇年時，每一農工，因有耕機之助，每日即耕地四五十英畝，亦屬易事。因農業日益進步，鄉間多數農工，盡成廢人，并須各自出外，另謀工作，方能維持生活。據云美國全國之食品，祇爲全國人口中百分之三十所產出者，而并可以所餘，輸售外國。故其他百分之七十之人民，皆須移居城市，另謀生涯，因之城市人口，日見增多，而城市人口所以日見增多者，乃因鄉間需用農工日少之故，是以農業進步，與城市發達，亦有甚大之影響也。

### 習問

- (一) 城市之要素有幾？試詳言之。
- (二) 城市興起之原因安在？
- (三) 鄉村與集鎮之區別何在？
- (四) 集鎮與城市之區別何在？
- (五) 城市發達爲何世紀之特別現象？
- (六) 何國城市發達最早，其故安在？
- (七) 城市發達與工商業有無關係？
- (八) 城市發達與政治宗教教育有無關係？

- (九) 工商業與交通制度之關係安在?
- (十) 工商業與稅制之關係安在?
- (十一) 交通制度共有幾種? 試詳言之。
- (十二) 農業改進, 與城市發達, 有無關係?
- (十三) 城市發達後, 有何好影響?
- (十四) 城市發達後, 有何惡影響?

參考書

1. A. F. Weber: *The Growth of Cities in the 19th Century*, N. Y., 1899, especially, Chap. 3.
2. F. J. Goodnow and F. G. Bates: *Municipal Government*, (N. Y., 1919, Chap. 1.
3. C. A. Beard: *American City Government*, Chap. 1.
4. F. C. Howe: *The Modern City and Its Problems*, Chaps. 1 and 4.
5. F. C. Howe: *The City, the Hope of Democracy*, Chap. 1.
6. F. C. Howe: *European Cities at Work*, Chap. 1.
7. W. B. Munro: *Municipal Government and Administration*, Vol. I, Chaps. 4, 5, and 6, N. Y., 1925.

8. A. Shaw: *Municipal Government in Great Britain*, Chap. 1.
9. W. B. Munro: *The Government of European Cities*, pp. 109-112.
10. W. B. Munro: *The Government of American Cities*, Chap. 1.

## 第四章 城市社會之解剖

市鄉社會，不同之處甚多，如將其構造，詳加分析，則所含之種種特性，均能一言之。吾人如在城市人羣中，隨意選擇數萬人，再自鄉間人羣中，更擇數萬人，彼此相較，其不同之點，異常明顯。凡男女兩性之比率，年齡之分配，各人之職業，生育率，死亡率，婚嫁率，以及各人之財產，與識字者之多寡，道德之好壞等，均有天淵之出入。今將城市社會不同各點，分別解剖說明之：

(一) 城市人民中男女兩性之分配 以各國全國人口之總數相比較，大概男子多於女子，若以各國城市人

口相比較，則男女之分配，確與全國人口之情形相反。據美國第十三次戶口統計之報告，全國男子比女子多二、六九二、二八八人，（約每百人中多三人），但紐約市之女子，則占該市人口總數百分之五十、〇二。巴梯母爾（Baltimore）市之女子，占該市人口總數百分之五一、九七。費那德費亞（Philadelphia）市之女子，占全市人口百分之五十、〇九。巴斯登（Boston）市之女子，占全市人口百分之五十、〇三。辛辛樂梯（Cincinnati）市之女子，占全市人口百分之五十一、一七。紐阿達恩司（New Orleans）市之女子，占全市人口百分之五十、八五。

額特蘭塔 (Atlanta) 市之女子，占全市人口百分之五十八、三四。此不獨美國城市如是，即他國城市之男女情形，亦莫不然。所以如是者，蓋因城市工廠林立，需用男工者固多，需用女子者尤復不少，所以多數女子，羣至城市謀求生活，致使城市女子之數目，竟較多於男子。按城市女子有在女工廠工作者，有與男女合併之工廠工作者，如上海各絲廠，均僱女子作工，但商務中華函書局，則男女兼用。女子作工，於個人經濟方面，不問未嫁，或已嫁者，固頗多利益，但從社會方面着想，因男女工人混雜在一氣，則生出種種問題，致城市社會，愈形複雜。即就女子家庭方面而言，未嫁之女子，出外作工，不能幫助父母，其影響尙少，如已嫁者，生有子女，將何以照顧之，此影響於家庭實非淺鮮。

(二) 城市人民年齡之分配 城市之中，無論男女，均以中年者爲最多，蓋因城市中，機會較多，無論工商教育等等，莫不俱備，凡年富力強之人，未有不思利用城市種種機會，而尋生涯，并謀進升。按城市中，此種人民，爲城市人民之中堅分子，國家人民中之重要精華，既多冒險精神，又有進取志氣，故在城市中所作所爲，皆兒童所不能爲，年老者所不敢爲。而所成就之事，或與城市教育有關係，或與城市實業有影響，是皆於城市進化上，頗多利益也。雖然，此就中年人所作之好事而言，有時冒險進取之人，膽大妄爲，爲非作亂，則影響於公共安寧，又至大矣。

(三) 城市社會之吸引力 城市社會，有特別吸引力，凡鄉間市民爲其吸收者，至爲繁多，而所吸收者，概爲壯年之男女，兒童老者之人，并不吸收之。較美國一九一〇年之統計，美國全國自十五歲至四十四歲之人口，鄉間祇有百分之四十四、九，城市則占百分之五十三、三。所以如此者，蓋因移住城市之人，概欲謀求機會，而城市之中，無論工業，無論商業，無論政治或教育，皆須筋力強健，精神充足之人，方能勝任。而一班兒童，概未受得教育，不能利



用種種機會，至老耆之人，又以精神缺乏，不敢前往做事，因此，祇得由年富力強之人，獨享其利益。再城市社會，變化繁多，既有種種快樂，復有無量刺激，其生活狀況，是繁華鬧熱之世界，中年之人，精神充裕，喜動不喜靜，對於鄉間社會之終年如一日，毫無變動之社會，不能滿意，故多毅然決然，捨鄉而入城，以求城市之快樂。至老耆之人，筋力衰弱，不耐煩擾，對於城市中之鬧熱狀況，概多厭惡，而幼童即欲往城市謀求此種快樂，但缺乏經濟能力，亦不能為所欲為。

(四)城市社會與家庭快樂 城市社會，概乏家庭樂趣，凡自鄉間移居城市之少年男女，對於家庭觀念，大概甚為薄弱，因移往城市之少年，概多進取精神，前已言之，而進取之人，皆係志向遠大，對於家庭兒女情感，素不發達，故離鄉之時，并不將家族一并攜帶同居，况城市生活甚高，初入城市之青年，所入僅敷所出，萬不敢隨帶家庭，致受家庭之累，故城市人民，概居住於寄宿舍，或公寓房屋，無家庭快樂也。再城市生活維艱，必須日日奮鬥，方不致受天演之淘汰，即有家族之人，因職務關係，必須終日在外經營，是家庭之樂，亦難常時享受也。况城市之中，工商機會甚多，有時更有教育事業，故各家子女成年後，均易謀得職工，而每日工作時間，至少亦需六小時，概為八小時，故往往一家之人，於早餐後，分往各處作事，或作工，不到晚間，不能會面。日日如此，年年如此，所謂家庭快樂，亦即因之減少矣。

(五)城市社會與刺激力 城市社會之刺激力，極其富足，凡所見所聞，與日常所接觸者，均能激動人民之知覺，故城市居民，往往思動不喜靜，無一刻可以休息者。如立街衢之上，所見來往行人，行走迅速，殊少停頓觀望者。再

城市之中，一人想出一種新奇事業，必立時爲人效法之。譬如四年前，有提倡交易所事業者，一時交易所事業，創辦極多，因交易所忽有虧本之人，則各交易所又相率歇業矣。我國自民國以來，銀行創辦者極多，而其中自銀號稍加資本而改辦者，亦復不少，但因資本既不充裕，復因不自量力，任意投機，失敗者甚多也。即以學校而論，民國以來，各處因學校可以獲利，一時創辦者，異常之多，因其中失敗者不少，故滑頭人創設學校者，亦因之而裹足。雖然此種不敢創辦學校，或交易所之人，並不從此不敢活動，往往另想別開生面方法，以圖獲利，即以現在之模托兒一事而論，其初僅係美術學校一種學科，宗旨在研究人體之美術，而社會一班壞人，竟利用此物，爲圖利事業，既辦畫報，刊印模托兒畫，復於遊戲場所，增加裸體跳舞，與模托兒模型，以誘遊客，此與風化頗有關係，因此之故，即美術學校中之模托兒學科，亦須一律禁止。再此種刺激力，亦可使市民之愛國心發達，如民國十四年之五卅案件，概因上海市民受租界種種不平等待遇而起者，此愛國舉動也。故城市社會之刺激力，一面可以鼓動人民，興辦事業，愛國愛種，一方面又能使社會問題，趨於複雜也。

(六)城市社會與民族雜處 各國城市，往往爲民族雜處之社會，蓋因中外溝通以來，世界如一家，各國水陸交通，日有進步，各國商務，亦日見發達，人民遷居別國居住者，因之日多，此種外國人民，概以他國城市爲居留地，而各國城市，因商業關係，與外交關係，亦不能拒絕之。即如我國之上海，天津，漢口等，均有各國商人。有與中國人雜居一處者，有單獨居住者，但大半皆單獨居住也。蓋因外國人，言語習慣，與本國人，往往不同，雜居一處，諸多不便，即如美國各大城市，如紐約，芝加哥等城市，均有中國人獨自居住一處，名爲『中國鎮』(China Town)，蓋亦以中國

人與美國人，言語風俗，各不相同也。要之各大城市之外國人，亦有上下數等，良莠不齊，是以城市社會問題更形複雜，各國城市政府，不易應付之。美國各大城市之外國人，種類最多，流品至雜，故辦理市政時，困難尤多也。

(七)城市中之鄉鄰 城市之中，往往同居一里，終年不通姓名，不來不往，即互相遇見，亦復不稍交談。按此種「各人自掃門前雪，不問他人瓦上霜」之惡習，原因甚多。一則因城市人民，各因職業關係，常須遷居，居住日淺，無從交際，且大城市中，良莠不一，各人往來，多生畏懼，蓋恐與壞人相往來，常因之而受累。譬如上海地方，往往鄰居中，有爲土匪者，有爲盜賊者，如稍不慎，即將罹禍，故四鄰之中，老死不相往來，竟成城市社會一種特別景象矣。

(八)城市社會與互助生活 城市中之四鄰，雖屬不相往來，但其生活，確有一種互助之精神，蓋城市人民所需之飲用水料，一切燈火，以及公安保護，衛生維持，街道清潔，穢物清除等，皆非市民各依己力所能辦到者，均須倚賴通力合作，方可得其所欲。譬如城市中之水料，有自來水公司供給之。其公安之保護，又賴警察之助力。消防之維持，更倚消防隊員之盡職。至公共衛生，清潔街道，與清掃穢物，皆有衛生職員，督理一切。各人專致力於一事，各以己之工作所得，交換金錢，以購置己之所需，各自致力於一事，互相輔助，而成互助之城市社會。

(九)城市社會與生產力 城市人民之生產力，概較大於鄉間之人民，蓋因城市之中，工商發達，凡事皆用機器，有時人力所不能做到之事，機器能做到之。以人之聰明智慧，戰勝天力，故往往能使生產增加，是以一國所需物品，由城市供給者，種類既多，復多量數，有爲本國城市出產之物，有爲外國產生之品，全國人民，倚賴於城市者，實多也。

(十)城市人民之生育率 城市人民之生育率，概較鄉間爲高，蓋生育率之高下，與一地人口之稀密，成正比例。凡戶口稠密之地方，其生育率概甚高，其戶口稀少之處，則較低。鄉間人口甚少，故生育率概甚低，至城市地方居民密佈，戶口繁多，故生殖率亦即甚高。推其原因，不外經濟關係，蓋養育子女，須衣之食之，教育之，使之成人，非生養後，即可置之不問者，故非經濟充裕之人，不敢多養子女也。城市之中，機會甚多，謀事較易，進款亦易，故城市人民，經濟能力，概較充裕，而對於生育子女之事，頗甚歡迎，至鄉間人民，以農爲業者居多數，終日對於農田，須殷勤耕種，方能收穫，即能耕種得宜，亦須倚賴天時，倘遇荒年，收成不得，維持已有之人口，已經爲難，何能加增子女。即是熟年，其所收成，亦往往僅能敷用，有時即有所餘，尚須償還荒年所借之債，如此受經濟之壓迫，故不得不竭力節制其生育，故生育率，因之甚低也。

(十一)城市人民之婚嫁率 城市中婚嫁率，亦比鄉間爲高，其原因甚多。一則因城市之中，各人經濟狀況，較優於鄉民，因之對於婚嫁之事，亦即興高采烈。至鄉間人民，受經濟壓制，不能自由，故往往到婚嫁年齡，竟不能不暫時擱置，故城鄉之婚嫁率，因有高下之殊。二則因城市人民，概爲中年之男女，婚嫁年齡之人數居多數，故婚嫁者較多。至鄉間人民，非係過老，即屬太幼，不合婚嫁年齡，故婚嫁者較少也。有時鄉間富而好禮之民，遇有婚嫁，往往在城市舉行，故城市婚嫁率，更因之而增高也。

(十二)城市人民之死亡率 城市之死亡率，常較鄉間爲特高，此種社會情況，無論中外，均略相同。中古及十八世紀初期之歐美各城市，所以未能如何發達者，概受城市人口每年十喪其一死亡率之影響。十七世紀之倫敦，

每年每千人中之死亡率，約在五十。至一八〇〇年以前，其死亡率，并未減少。至倫敦市人口之發達，概爲一八〇〇年以後之事。美國在一七〇〇年時，其巴斯登市之常年死亡率，爲千分之三十四，至一九一七年時，則減至千分之十六，但在最近之三十年間，美國各大城市之死亡率，大見降低，此因醫學進步，衛生改進，以及傳染病防制法，與個人體育發達法，發明之故。鄉間空氣充足，人口稀少，居住其中者，不致多生疾病，即稍有病痛，因社交不多，來往甚少，不致傳染鄰人，故鄉間之死亡率，概甚低也。

據衛生專家之調查，城市死亡率，雖因種種關係，稍見降低，但與鄉間比較，仍然較高，尤以五歲以下之嬰孩爲甚。按大城市中之嬰孩死亡率，往往較鄉間高二倍至三倍，若論一歲以下之嬰孩，則市鄉之死亡率，尤有區別。究其原因，則不勝枚舉，要之城市工廠中，往往僱用已婚之女子，使之對於嬰孩，不能照顧，致嬰孩無故而死亡，此第一原因。城市之中，貧乏之人甚多，貧乏者，居屋甚小，又乏空氣，一屋之中，往往居住多人，異常擁擠，空氣陳腐，殊礙衛生，嬰孩方將出世，其抗拒不衛生狀況之力甚弱，在此情形之下，嬰孩自易發生疾病也。現在歐美各城市，因嬰兒爲城市將來之主人翁，屬於市民中主要分子，對於城市普通市民之死亡，固當設法救濟，對於嬰孩之死亡，尤有救濟之必要，故現在各城市中之公共衛生，家庭衛生方法，極力改良，對於已嫁婦女，遇有生育者，概不許出外工作，皆所以使嬰孩，與普通市民，可以減少死亡也。

(十三)城市人民之職業 城市種類甚多，有爲工商業城市者，有爲教育城市者，更有爲政治城市者，亦有爲工商教育混合城市者，更有爲工商政治混合城市者。美國之紐約與芝加哥，我國之上海與漢口，均爲工商與教育

之混合城市其中有爲工者，有爲商者，更有爲教育事業者，至我國之北京，與南京，及美國之華盛頓，則皆爲政治之中心點，政客官僚，較別種人特多，至英之卜民海母 (Birmingham)，與芒切恩頭 (Manchester) 兩市，及美之克利夫蘭 (Cleveland)，與畢茲卜荷 (Pittsburgh) 兩市，皆爲英美著名之工業城市，尤以鋼鐵絲毛化學物品爲最著聲名，故城市中之業工者居多數。至我國江蘇之「真如」，與美國加州之卜克內 (Berkeley) 及米西根州之安樂伯 (Ann Arbor) 兩市，則爲純粹之教育城市，其中居民，非爲學生，卽爲學校之辦事人，卽有貿易者，亦係因供給學校所需而組織也。再英國之倫敦，既爲英國之國都，又爲英國之第一重要商埠，其中工廠復甚不少，此合政治與工商而成之城市，其人民以政客工商業人等居多數也。至各鄉間之人羣，概以農爲職務，其不以農爲職務者，大抵離鄉而就市，爲城市之民矣，故鄉民之職業，概甚一律，至市民之職務，往往區別甚大也。

(十四) 城市市民之體力 美國一九一七年，與一九一八年間，曾依體質選驗條例 (The Selective Service Act) 考試入伍軍人，計共六百餘萬人，結果因體質不合而被拒絕者，城市較鄉間爲多，故美國軍法總監，曾以此次考試之結果，宣佈云：「鄉間青年之體力，較爲優良。」此種結果，不獨爲美國市鄉人民體力之差別，亦他國市鄉人民體力之差異也。考市民體力，所以不如鄉民者，蓋因城市人民之職務，概係房內工作，且係坐定之職務甚多，此已不合衛生之道，加之城市之中，人口集中，地價昂貴，故市民之住屋，除少數富家不計外，概係甚小，甚有一間屋內，居住兩三家者，其不適衛生，至於極點。再因房屋之內，窗戶甚少，空氣不足，光線不充，亦是有礙身軀之發育。因此種種，故城市人民，難望體力之能強健。至鄉間人民，居屋概係平房，式樣雖不美觀，但四面空地，日光充滿於房中，每日工

作，皆在屋外，吸收新鮮空氣，頗得衛生之道，故身體自能日見康健，豈城市社會所可比美。幸各國近年來，對於城市之公共衛生，極力提倡，設法改良，如增加公園，與通氣草地等，使市民得受較良之空氣，提倡於市外，建築住宅，并鼓勵住宅房屋，不得過若干層，更須於房屋內部，增加窗戶，皆所以改進市民之衛生，以求市民體力之發達也。

(十五)城市人民之智力 城市之中，教育機會甚多，凡官私立大中小學校，設立於城市者居多數，即在工廠商店工作者，因工廠概有補習學校，亦可補習學問，再城市之中，有公共演講，各種報紙，均可啓發人民。此外又有大戲院，影戲院，及遊戲場等，常有關於歷史或時事之戲劇，更可啓發人民之志慧。是市民之教育機會極多，因教育機會甚多，故市民之智力，概能日見增高，凡各國之大教育家，大哲學家等，概以城市產生者居多數，出產於鄉間者，并不多聞也。依一九一〇年，美國之統計，美國全國十歲以上之白人，未讀書者，計有百分之四、九，但在二萬五千人以上之城市，其未讀書之人口，不過百分之四、三而已，而其中并混雜有許多外國人在內，是城市人民之智力，較勝於鄉民，尤能確實可靠也。

(十六)城市人民之道德 道德本無一定之標準，古今之道德，既不相同，譬如我國古聖教人忠君，現在君主已改民國，是忠君之人，反爲民國之賊。中外之道德，更無一定標準，比如中國人，以男女交際爲不道德，外國人則認社交公開爲男女應有之事，中國人以自由結婚爲不道德，歐美則以之爲正常辦法，即以現在上海美術專門之模托兒學科而論，外國認爲美術學校之必需科，中國長官，則以爲有壞風化，是道德之標準，至不易定，故城市人民，與鄉間人民之道德，本爲不可比較之事，今欲比較之，祇能就城市人民，與鄰國人民犯罪者之多寡比較之。依美國罪

犯統計言之美國各城市之罪案與全國罪案相比較各城市常高出二三倍但城市罪犯往往非本市市民常有自鄉間來者甚多。蓋因城市富有財產，易誘盜賊，而人口稠密，更易使盜賊逃匿，故爲惡作亂之盜賊，概羣集於城市也。加之城市之中，進款雖然較多，而用款之處，尤爲浩大。况城市中種種惡引誘，如酒館，女娼，鴉片，賭博等，皆爲耗費金錢之處，青年人，血氣未定，無辨別善惡能力，稍一不慎，誤入歧途，則道德墜落，不能復振，倘家有資產者，尙不致流爲匪寇，不然，則不能不偷竊綁票，無所不爲矣。故就犯罪而言，城市社會之道德，實較鄉間爲壞也。

(十七)城市人民之財產 按財產分動產與不動產兩種，鄉間人民，嘗多不動產，動產則甚少。至城市之民，則多動產，而少不動產，其有不動產者，概爲少數之資本家也。卽以上海而論，有動產之人，不勝枚舉，惟有不動產者，則爲數甚少。據美國一九十年之統計，美國城市人民擁全國總財產者，計其四分之三，此合動產與不動產而言，如單就不動產計算，則擁有不動產之人，概以鄉間較多。因城鄉人民所擁財產之不同，故城鄉人民之性情，亦卽大異。城市人民之不動產甚少，故其性情，概爲急進，至鄉間人民，多有不動產者，故能保守。所以如此者，蓋以不動產，增減不易，故鄉間人民，不得不謹慎小心，節省家用，以求能保護其所有。至城市人民，所擁有者，概爲動產，增減甚易，故遇有投機事業，往往不惜以重資一試，希圖大發財源，此城市人民，所以多係急進性情也。

(十八)城市社會之極端狀況 城市之中，富貴貧賤，固屬無不俱有，卽善惡邪正，亦屬完全齊備，至愚笨天才，亦不缺乏。故城市社會者，一極端情狀之社會也。嘗考各國之大資本家，大善士，大教育家，大政治家，大詩文家，以及天才，豪傑，概皆出自城市，卽貧乏苦人，奸邪匪徒，以及下愚蠢笨之夫，亦多係由城市社會中得之。推其原因，蓋以城



市之中，人口繁衆，故良莠不齊，賢愚不等。因此之故，城市中一方面，有改進社會之良勢力，另一方面，又有敗壞社會之惡勢力，有時良勢力勝過惡勢力，則有良好之城市，反是，則城市日見退化矣。欲良勢力，可以戰勝惡勢力，必須城市政府，設法促進良勢力之發展，方能有望也。

(十九) 結論 以上所述，乃城市與鄉間不同之實況，即城市社會特具之性質，亦即城市問題之複雜原因，現在各國對城市行政，所以不能不加意研究，設法改良者，亦以城市問題，過於複雜之故。我國工商日見發達，各省開闢商埠之處甚多，故城市之擴大，為不可抵制之趨勢，而改良市政，應為當今之要圖也。

習問 (Questions)

- (一) 城市人民中男女兩性之分配如何？
- (二) 城市人民年齡之分配如何？
- (三) 城市社會之吸引力如何？
- (四) 城市社會有無家庭快樂？
- (五) 城市社會之刺激力如何？
- (六) 城市社會，與民族雜居之情形如何？
- (七) 城市社會中之鄉鄰狀況如何？
- (八) 城市社會，與互助生活如何？

- (九) 城市社會之生產力如何？
- (十) 城市人民之生育率如何？
- (十一) 城市人民之婚嫁率如何？
- (十二) 城市人民之死亡率如何？
- (十三) 城市人民職業之種類如何？
- (十四) 城市人民之體力如何？
- (十五) 城市人民之道德如何？
- (十六) 城市人民之財力如何？
- (十七) 城市人民之極端狀況如何？

參考書 (References)

1. W. B. Munro: *Municipal Government and Administration*, Chap. 7.
2. F. J. Goodnow and F. G. Bates: *Municipal Government*, Chap. 2.
3. C. A. Beard: *American City Government*, Chap. 1.
4. D. F. Wilcox: *Great Cities in American*, Chap. 1.
5. D. F. Wilcox: *The American City*, Chap. 1.

6. F. C. Howe: *The Modern City and Its Problems*, Chap. 5.
7. J. Strong: *The 20th Century City*.
8. A. F. Weber: *Growth of Cities in the 19th Century*, Chaps. 2, 3 and 4.
9. T. J. Jones: *Sociology of a New York City Block*, Chaps. 2, 7, 9, and 10.
10. F. A. Bushee: *Ethnic Factors in the Population of Boston*.
11. I. S. Rowe: *Problems of City Government*, Chap. 4.
12. W. B. Munro: *The Government of American Cities*, Chap. 2.

## 第五章 上古與中古城市之異同

上古與中古城市，相同之點固多，不同之處亦夥。凡城市之地位，城市之性質，城市人民生活等，上古與中古，均多出入。請詳論其異同：

### 第一節 上古之城市

上古之城市，起於家族，起於宗教。其城市地位，概係擇取高山險地，圍以城牆，所以希圖自衛之計。此不獨歐洲城市如此。我國古城亦然。考古城之內，住居人民，外有農田甚多。遇危險，古人則將耕牛攜入，閉門自守。在平時，則皆勤苦耕種，享受太平。此種城市，其中心爲農夫之居所，外圍置農田，供農夫之耕種，實不能與今日之城市相提并論。至於上古之城市，其協助之精神，分工之制度，以及城市之生活，概皆罕見。及至宗教興，教堂設立，人口繁，市場創辦，而廟宇，戲院，官署，各機關，逐漸生焉。致各機關創立之後，其週圍則爲社會之中心點，而城市之生活，於是乎有。攷世界最古國家，莫如希臘與羅馬，請分述之。并附叙我國之古城焉。

(一)希臘之雅典城 希臘之城市，富於西方之文明，其文明極盛之時代，在耶穌降生前之第五世紀。其時希臘城市之文化，竟成全世界之文化。希臘雅典 (Athens) 城住民之總數，從未過二十萬，但其中十八萬為奴役，其自由民，僅二萬而已。雅典 (Athens) 城，距海甚遠，位於山嶺之上，建有堡寨，(Acropolis) 此為最初殖民居住之地。但山下四週，亦有城市，山上自進口，以至堡寨之處，為城市之市場 (Agora)，有庇廕所，為集會展覽之用。每日上午九時起，至十二時止，為貨物買賣之時間，過此則生意停止。此種市場制度，實與今日城市之小菜場相同也。

(1)希臘人之國家思想 雅典 (Athens) 葛運司 (Corinth) 司巴達 (Sparta) 等，非僅城市而已，實有「城市國家」之地位。而各城市者，各為獨立國家，有至高之主權，亦有宣戰媾和之權力，得自由制定法律。此種城市，與今日之城市，全然不同，蓋今日之城市，為國家之分區，國家之自治區域，無獨立主權，不能自由立法也。希臘各城市之大小，與英國之郡 (County) 相等。按希臘大哲學家之意，以為十人組織一城，未免太少，十萬人共組一城，亦嫌太多。城市國家，乃志同道合者所組織，所以欲求安全愉快也，此與今日商業合股公司之性質相似。當時城市人民，在城市議會中，有同等發言權，城市國家，有危難時，人民皆應服務軍役，以禦衛之。城市國家，因戰勝而獲財富，各人亦得各分權利。人民應協力致地方於美麗，凡有妨礙公安，不公不平之事，各應竭力除之。人民之義務，非僅納稅選舉官員而已，對於地方應興應革事宜，以及軍事，皆當熱心贊助之。故希臘當時之人民，既為地方之兵士，又為地方之審判官，更為地方自治會之會員，而上述各事，各人并須親自執行。對於自治會中之議案，亦須親自到會，說明意見，投票公決，不得委托代表到會執行，亦不得以書函代之。因凡事均須親自執行，故古人心中之完美城市，必

須限制人民之數目，又因人民必須常時親自服役政府，故城市之區域，亦須加以限制，不可太大，城市之居民，又須常有閒暇，方可服務政府也。當時人民對於個人權利，與公共權利，皆不能劃分之。個人爲城市一分子，亦爲一家一分子，其城市之進化，由一家進至一族，再由一族進至一城市者，但城市如是之變遷，而人民與城市之關係，毫末或變，除與家庭之關係外，對於城市，仍須同樣負責。至所謂自利主義，與神聖私產，及公共產業各主義，均與古人無涉也。而普通人民之心中，除城市與家庭外，則無他事焉。故犯法者，處以放逐之罪，認爲刑罰中之最嚴罰則也。

(三)公民權與階級制度 當時城市之居民，概分三種，一爲自由民，於城市中能享一切權利義務者也。二爲奴役之民，附屬於奴主，或城市國家者，無與聞政治之權利也。三爲寄居之外人，各自爲主，可以自由居住於城市中，並得隨便圖謀致富之法，但對於城市政治，不能與聞，市政府之官，亦不能擔任，其能有居住城市之權利者，因每人納有人頭稅若干也。

人民產業之多少，頗有出入，有爲富家者，則不須工作，其他則爲商人，或工人，但希臘時認爲最完美之人民者，乃閒暇無事之人，能致力於公益事業也。此種閒暇無事之人民，其家常事務，必須有奴役工人，以分其勞，否則將無效力公益之時矣。攷希臘當時公民之決定，以本地生產者爲準，凡公民生子後，須在本族註冊，及至十八歲時，應親自呈請在本區成人冊中註冊。其呈請書，均由城市政府，嚴加察看，如果合格，即認爲城市公民。公民得娶嫁，得訴人於法庭，亦得承受遺產。自十八至二十時，公民須服役軍隊，二十以後，各人得自由選擇職業，二十歲之公民，得出席城市議會之各種會議，並得與他公民享同樣之投票權，但在三十歲以內者，如有意見登臺發揮，認爲不識時宜，

即或必須登臺演講，亦須待年長者演說畢後，方可登臺。至三十歲時，則有充擔陪審官之資格，而自此以後，公民一生之成敗，全依各人才能之多寡爲定。按希臘公民權之決定，爲公民一生至要之大事，手續既繁，并極嚴重，大概方法，須由市民於市議會會議時，預先正式提出議案，再由另一會議正式批准，其議案經過詳細調查，確知其人之資格合宜，品行端正後，方准取得其公民權也。希臘人認公民權爲無上至尊之權利，故批准公民權之手續，規定嚴緊，法非不善。

(四) 政治上之平等 希臘公民，至爲平等，所謂平等者，非財富之平等，乃權利機會之平等也。按國家因欲保持公民之平等，對於破壞平等之人，或惡勢力，無不特別防範之。公民在法律之下，亦屬平等，凡法律所賦予市民之機會，均得享受之。市民有擔任政府官員之權利，亦有管理司法之權利，至於公民之財產，與社會上之地位，頗有出入。有爲大地主者，有爲小農夫者，有爲工廠大股東，大商家，大船主者，亦有爲小工人，小水手，小販夫者。希臘人向來輕視工作，因工作與閒暇時間有礙，蓋無閒暇之人，不能於智育，體育，上圖謀進步之故。但公民之中，并無貴族階級，社會之內，亦無虛誇之人，公民各人之地位，全以其社會之資望，與行爲之雅緻爲斷。至於政治上之習慣，乃一人一權，絕對自由者也。

#### (五) 希臘城市之公共建築物

希臘人咸以城市中之美麗建築物爲榮，如廟宇露天戲院等是。即城市中之市場，其建築費自三千萬至三千五百萬不等，但建築此種大市場者，即自居低小茅舍，亦無怨言。城市人民之吃水用水，均由大河及山泉中，用水溝自地道引入後，裝置公共泉井，再由奴役分送各家。城市中之戲院爲城市之公共

產業，但租給人民經理之，倘遇公共聚會，或宗教節會時，各戲院得歸還人民，凡願入院者，可預先函知也。雨操場分設於市內各處，所以爲人民操練體育之用，在雨操場四週，有花園與通氣草地，所以使人民練習健身遊戲之用，遊戲場之週圍，又有地壇，易衣屏，走廊等，專爲年長者隨意討論之所，希臘之公共建築物，與花園外，別無顯赫壯麗之物，其街道大概狹小，高下不齊，塵土殊多，加之鋪製之法，又不得宜，故行人極不方便，晚間并無路燈，行路尤覺危險，溝渠制度，甚不完善，垃圾穢物，隨地放置，殊非衛生之道，今日市行政方法，當時絕對不知也。

(六) 雅典城市中之經濟構造 城市之自由民，僅占全城市民百分之十。在二十萬人民中，其自由民僅二萬，能享受閒暇無事之快樂，其他十八萬，皆屬奴隸之類。彼等非勤苦農耕，即致力商務，亦有終日辦理小事，或作苦工者，至閒暇無事之自由民，則隨意操習體育，研究哲學戲曲，閒遊街衢，從事辯論，并演講關於城市之公益事務。除上述各事外，別無競爭處，故當日人生之目的，全於教育，美術，體育，諸事中求進步，至發財之心，完全無焉。

(七) 羅馬之城市 羅馬發源之地，距太卜 (Tiber) 河口計十五英里，各族土民，共佔七山，各築城壘以爲山下人民之保護。羅馬亦是城市國家，自有主權，并不附屬於人。羅馬以外之殖民地，均依羅馬之法律，而自組城市，但附屬於羅馬也。羅馬當樓若 (Neo) 時代，僅有十二英里之大，住民亦僅七十五萬而已。雖有時人口亦有增多，但終未增至一百二十五萬人也。

羅馬即在共和時代，仍係至不安靜，不合衛生之城市，其街道亦是高低不平，加之至爲狹小，頗艱於行。據云當日最合時流之街道，不過一丈三尺半而已。再以羅馬多山，故街道之建築，尤不易辦。當時之城市，絕無通盤之計劃，



及至樓若時，大火爲災，城市之建設，方從事通盤計算。致當日房屋之前面，往往與街道不能成一直線，而房屋又係高下不齊，常時凸出街外，有礙建築之美觀，至爲可惜。加之酒店，庇廕所，小舖，等類，混雜路旁，交通要道之中，竟設工廠，故來往行人，既極不便，又多危險。天尙未明，售餅者，賣牛乳者，均四出叫賣，各商店中，亦有叫賣貨物習慣，街中之車輛驟馬，復加惡聲，更加行路之足聲，與乞丐之呼喊，其雜亂不安之象，喧鬧不靜之况，令人心緒難安。通衢大道，既如此擁擠，故卽於青天白日，常須禁止車輛之通行也。

(八)羅馬市之房屋 羅馬市居民，除富厚之家，各自居住外，其普通住民，概居住於公寓內，有時公寓房屋，高至三四層樓，最下之一層，爲商店地位，以上各層，分隔單間，窗戶既小，又不一律，開窗時，卽見街道，家庭之樂，至少享受，居住其中者，除食寢各事外，別無他圖。此種公寓房屋，大半爲資本家之產業，當羅馬爲帝國時，所建造者，其所用之材料，悉係價值低廉之物，數年之房租，卽可取回所費之建築費矣。房屋內之隔板等，均屬極薄，既不能禦寒，又不能拒暑，是最不合衛生之房屋也。

(九)警務行政與衛生行政 在羅馬爲帝國時，羅馬有警察七千人，兼管消防事務，當時街道之上，大半不設路燈，卽有路燈，亦欠明亮，行路者，各自攜帶火把，非獨爲安全計，亦以路途污穢，便於行走也。據云當時地方甚不安靜，各家卽在日間，亦須閉門，至在晚間，則顧用奴役爲守夜夫，以資防衛，當時盜賊橫行，匪徒爲患，有時年幼之王侯，竟亦於夜間，四出劫掠，擾害地方，城市之中，衛生亦不講求，大街小道，污穢不堪，加之河流甚多，大卜 (Tiber) 河水，又常氾濫爲患，饑荒平恆，疫病流行，殊失衛生之道，故死亡之率，每年甚高也。

(十) 羅馬之公共浴室 羅馬之公共浴室，爲市內各種活動之集中地。據云，在第四世紀時，羅馬市內之浴室，不下八百五十六處，大半皆係裝飾美麗，頗壯觀瞻。浴室之中，人民聚集後，可以討論時局，可以閒談消遣，亦可操練身體。羅馬人以爲每日浴身兩次，可以長生不老。浴室之內，人色不齊，聲音亂雜，耳不堪聞。常有哲學家來此，辯論哲學，詩家到此，背誦古詩，政客來此，計畫政治，盜賊混入，則希圖行竊，其雜亂之情形，可想而知。

(十一) 羅馬之閒暇生活 羅馬之生活，與雅典同，大都皆在戶外居多。城內之法月母 (Forum) 卽公共聚會之場，爲城內舉行各種活動之處。比如市內有一名人出喪，其出喪之伍隊，必須經過此處，并由名人演講其行狀。公共宴會，與各種比賽，均須在此舉行。政治家，皇帝，地方官等，如有對於公共發表意見事，亦須至此演講。有時審判案件，國務會議，均於此處舉行之。故羅馬之人，閒暇生活甚多，均於此法月母大會廳地方舉行。而當時認爲完全市民者，皆致力於政治，戰鬪，宴飲，及浴室之人也。

## 第二節 中古之城市

(一) 中古城市之復興與城市之建築法 上古希臘羅馬之城市，已經說明。中古之城市，與上古異同之處，亦吾人所願知者，請略述之。按歐洲羅馬帝國滅亡後，地方無主，盜賊紛起，劫掠自由，居民生命，朝不保夕，自無城市之可言。迨第十世紀時，城市方始復興，但當時農工商業，開始講求，人民貿易，概以物易物，而貿易區域，又係限於市內。且有一定時刻，與上古城市之貿易制度，不相上下。攷當日城市之興起，係自義大利沿至地中海各處，蓋以該各

處與東方早已通商故也。迨單留卜河 (Danube) 及萊因河 (Rhine) 兩岸各處，以及法國均逐漸通商後，商場成立，而城市亦油然而自興矣。及至十三世紀之時，歐洲城市之生活，竟頗有可觀。中世紀之城市，亦有城牆，有時因居民增多後，并築城多層，城牆之門，概係雄偉堅固，牆外概有水濠，并設吊橋，以便利城內外之交通。更設堡壘，遇有危患，則避難其中。此種堡壘，大概建築於高深難至之處，堡壘之外，更築圍牆以自衛。市廳之中，設守望臺，裝置警鐘，凡遇危險，或逢開會，均鳴鐘以示民衆，及早晚上下工，亦鳴鐘以示時刻。守望臺上，刻有市徽，以爲自由之標記，凡攻克城市者，須先毀此徽也。此爲歐洲中世紀之城市，其堡壘城牆等之根基，至今仍然存在，如遊歷克龍 (Cologne)，弗蘭法梯 (Frankfort) 卜目門 (Bremen) 懋力斯 (Munich)，魯月卜荷 (Nuremberg)，及徽安那 (Vienna) 各市者，尙可見也。今日徽安那市之環市馬路 (Ringstrasse)，爲世界最美麗之道路，乃建築於堡壘之上，環圍舊城市也。

(二) 城市與商民之自由 東方商業興盛後，對於交通事業，力求改良，故交通便利，商人往來自由，農夫有改業爲工者，亦有爲商者。如此數年，城市日見發達，市民日益富厚。但城市之土地，本屬王侯土地，商人市民，雖組織城市，仍王侯之屬民也，既不能自由行動，又無享受政治上社會上一切權利，處此境遇之下，商人市民，羣思運動解放，希圖脫離封建之壓制，對於王侯所索之賦稅，極力反對，對於地方自治事業，求免干涉。至於市內之一切商業，商人願意自己管理，與市外通商，亦欲自由處置，對於個人自由，要求切實保證。如此種種，其初自不能爲王侯所贊同，有時商人竟以金錢收買之，有時竟以武力克復之。而結果則以商人所要求之自由保證等等，均於市公約中詳載之。

今日歐美各城市之市公約即發源於此也。德國之各市分爲兩種，一爲自由市，除附屬德皇之外別無上峯，一爲半自由市，附屬王侯或教主者。自由市得自由組織政府，保持治安，徵收賦稅，無論內政外交，別人不得干涉。如遇特別危險，則求援於德皇，同時并助德皇維持公共之治安也。

(三)工商同行會（有譯爲基爾特者） 希臘羅馬之民，分公民與奴役兩種。中世紀則依工商業而分階級，

故工商人中亦有貴族（aristocracy）制度焉。而前之輕視工商業爲卑鄙生意者，今則認爲尊榮事業矣。考當時重要之工藝，計有金銀，成衣，馬鞍，武器，鐵具，等業。商業則包內地貿易，與國外貿易兩種。各種工商業，均分別組織同行會，而大多數城市之同行會（guild），概係閉關組合（close corporation）。所謂閉關組合者，即入會之權，非係承嗣父兄而得，即係付價購得，或經立嗣得之。至其他工商人等，概不能隨便入會，各種工藝，或商業之同行會中，各有生徒多人，自成統系者也。查同行會之制度，實一專利性質，對於市內一切工藝事業，均有支配之權，凡工藝之出產，無論花樣與價目，均由同行會決定之。同行會對於會員之人會，及入會之規則，與其他種種，均得自行決定。譬如有一新到某市之商人，擬經營某種工藝，祇須得某種工藝同行會許可後，即可舉辦之。又無論何人，不先於某工主（master）前學徒（apprentice）若干年，則不許擔任工師（artisan）之職。各同行會，在一市中，最有勢力，市議會之長老與執行職員，均由各同行會中選出。城市政府，乃經理事務之機關，市民權之取得，乃因經理某種行業而得之權利也。此種工商同行會制度，以德國南方各城市及荷蘭諸城市爲尤盛，蓋當日該各城市，爲歐洲商業之中心點也。

(四) 公民權 公民權之賦予，有僅限於城內之市民，有不限制者，更有以選舉權賦予有財產之市民者，亦有限制於同行會會員者，又有規定奴役幼童債主等，皆無公民權，或選舉權者，更有規定凡工人皆無之。在北歐各市，對於貴族及宗教師皆不許以選舉資格，故當日各市之公民權，絕未普及也。至執行職員之職務，大概皆由富厚之人擔任之，故城市之中，竟成財富貴族之天下。及至城市興盛後，商人勢力日增，公民權又成商人一種特權，其他市民，絕無享受之權利。當時歐洲北方各市，概皆由商業同行會專利經營，及至十四世紀，工師方能對於城市政治，漸漸與聞焉。

(五) 市制 中古時代之市制，最不一律，有以市權交市民大會管理，再由市民大會選舉執行職員，襄贊其事者。有由「貴族會」終身督理，世代相傳者。更有北歐各市，以城市之議決權，交由市民所選之市議會經營之，再由市議會選舉執行長官候補員若干人，呈請地主 (overlord) 指派一人，主持執行任務者。但攷當時之習慣，大概執行長官，皆屬地方之富人，工師之輩，無擔任執行長官機會也。

(六) 中世紀之末日 中世紀城市之命運，至法國革命，無法維持，蓋其時自由平等之權利，普通人民不能享受，而公民權，均由少數人任意把持，市政之腐敗，達於極點。故人民之反對運動，日盛一日，變本加厲，是共和與實業本不能并行而無衝突也。加之各城市人口增多，事務紛繁，而原有之城市制度，難以維持現狀。譬如當時并無公共衛生之法律，警察及消防隊，均未設備，學校未興，房屋毫無限制，公安公益之事，亦無規定，此與中世紀初期之腐敗情形相等。其不能應付時局，維持地方，可想而知。加之於十八世紀末，十九世紀初，工業革命，工廠制度發達，其衛生，

警察消防各事不備而不能維護地方之治安更可知矣。此種困苦情形尤以英國爲甚。蓋英國工業革命最早而英國各市政。又極腐敗。觀下列沙 (Albert Shaw) 博士所著大英國市政府論 (Municipal Government in Great Britain) 第二十一頁所云，可以明其一般矣。

「至論市政上之一切便利，彼時生活，尙屬簡單，今日市政上所改良各事，從未夢及。當時街道狹小，上建毗連房屋，所用之鋪地材料，既皆不善，所採鋪法，又屬不良。其溝渠概係簡單陽溝制度，廢物排除制度未備，清街方法未悉，用水僅有公共水井數處，晚間并無路燈。在大半城市之中，僅有草地數處，可以牧牛，有時燃料亦從而取之。所有房屋，概用木料建築，雖察防甚嚴，爐底餘灰，時加滅熄，而火患仍屬平常。各市之死亡率，自然甚高。傳染病流行甚多，時症之傳播，又無法制止。而公共衛生之科學，當時尙未發明，故流行各病之來，輒認爲天命所予，無可逃脫之事。」

(七) 過度時代之英國 在十六世紀時，英國各城市，概係自治組合，市民對於自治精神，異常愛惜。惟日久市政漸見腐敗，所有設備，不能應付時會，而流弊日甚一日。選舉公行賄賂，公款任意浪費，公民權祇係少數人之專利，所以維持國會大多數也。城市成爲英王及政黨之玩具，與國家政治之腐敗情形，無異。當時市公民權之規定，以本市生產者或付價購買者爲限，城市概由自選之市官管理之。市議員常時終生不易，遇有出缺，由市議員自行選擇，補缺之人，如此腐敗，市民之信用全失，市法令，市規則等，均不能爲人民遵守之。市內收入，日見減少，勢力日見薄弱，而大半城市之市權，竟由貴族所取得，此英國各市政當日之情況。英國皇族會指派委員會，詳細調查，於一八三五年，

由該委員會報告國會，經此次調查後，英國市政通律（Municipal Corporation Act）竟由國會通過之，經多次修改，至今仍爲英國市政通律也。

### 第三節 結論

上古與中古之城市，已經詳述，茲爲明瞭計，請更比較之。按上古與中古之城市，其相同之點如下：

（一）均有階級制度，（二）市政均極腐敗，（三）市民權由少數人把持，（四）缺乏共和精神，（五）均賴城牆以自衛。

其不同之點有四，如下：

（一）上古人民，以閒暇可以致力於政治，軍事者爲榮，中古人民，則致力於工商宗教。（二）上古城市，爲「城市國家」，有國家之主權，中古城市，爲封建王侯之屬地，無國家之主權。（三）上古城市，注意於市內之建築物，中古城市，於此則不注意。（四）上古城市，分爲自由民，奴役，及居留民，三種。中古城市，則依同行會，分店主，工師，徒弟等級。

我國亦係古國之一，我國各城市之情形，與歐洲上古中古之城市，其不同之處固多，相似之處，亦不少，請略述之。我國各城市，大概皆有高大城牆，城外則爲鄉野，鄉野之中，多係農田所在。遇有盜賊兵禍，大都閉城以自保。城內有官府，有廟宇，廟宇之中，概有戲臺，城市之熱鬧場所，皆集中於官府，與廟宇左右也。卽以上海而論，本有城牆，後因

工商發達居民日衆既感人滿之患又覺地價昂貴於是將城牆拆去但城內之城隍廟至今仍爲城中最熱鬧之地其他內地之城市固仍屬古時之狀況卽他通商口岸如天津、漢口、廣州、南京等其城外固爲歐洲式之新城市但城內仍未多改正如上海城內情形也無論通商口岸城內之街道或他內地之街道皆係狹小污穢衛生向不講求地方亦不安靜晚間并無路燈行路者皆須攜帶燈籠一以便於行走一以預防危險各城市之房屋亦屬高低不一溝渠甚不完全我國向爲專制國家階級制度與希臘同文學教育視爲榮事工作勞動認爲恥辱羅馬之浴室爲公共聚集之處我國之茶肆亦爲公共聚會之所希臘注意於建築物我國亦有大建築也如各城市之孔廟衙署等均爲極大之工程至今仍能見之惟我國城市之地位大都爲國家最小行政分區之一部與希臘羅馬之「城市國家」不可同日而語也。

#### 習問 (Questions)

- (一) 希臘雅典之國家思想如何試言其詳。
- (二) 希臘各城市社會之階級制度如何試詳言之。
- (三) 希臘時代之公民於政治上是否平等試詳言之。
- (四) 希臘城市之公共建築物如何試舉數種詳言之。
- (五) 雅典城市中之經濟構造如何試詳言之。
- (六) 羅馬城市之地位如何？



- (七) 羅馬城市中房屋如何？
- (八) 羅馬城市之警務行政，與衛生行政如何？試詳言之。
- (九) 羅馬城市中公共浴室之用處何在？
- (十) 羅馬城市之閒暇生活如何？
- (十一) 上古城市，與中古城市之區別何在？
- (十二) 中古城市之建築法如何？試詳言之。
- (十三) 中古城市之商民，能否自由，并其自由之程度如何？
- (十四) 中古城市社會中之階級制度如何？
- (十五) 中古城市工商同行會之組織如何？試詳言之。
- (十六) 中古城市之公民權如何？試詳言之。
- (十七) 歐洲中世紀末日之城市情形如何？試詳言之。
- (十八) 英國中世紀以後之過渡時代情形如何？
- (十九) 上古城市與中古城市之異同，共分幾點？試詳言之。
- (二十) 我國古城之狀況如何？試詳言之。

1. Frank J. Goodnow and Frank G. Bates: *Municipal Government*, Chaps. 3 and 4.
2. W. B. Munro: *Municipal Government and Administration*, Vol. I, Chaps. 1, 2, 3, and 4.
3. J. A. Fairlie: *Municipal Administration*, Chaps. 1 and 2.
4. F. C. Howe: *The Modern City and Its Problems*, Chaps. 2 and 3.
5. F. De Coulanges: *The Ancient City*, Book 3, Chaps. 9-15.
6. W. W. Fowler: *The City State of the Greeks and Romans*.
7. S. Dill: *Roman Society from Nero to Marcus Aurelius*, pp. 196-250.
8. S. Dill: *Roman Society in the Last Century of the Western Empire*, pp. 227-281.
9. L. S. Rowe: *Problems of City Government*, Chap. 2.
10. A. Giry and A. Reville: *Emancipation of the Medieval Towns*.
11. Symonds J. A.: *The Renaissance in Italy, the Age of the Despots*, Chap. 4.
12. J. R. Green, Mrs.: *Town Life in the 15th Century*, Chaps. 6-10.
13. Emerson: *Medieval Europe*, Chap. 15.
14. E. May: *Constitutional History of England*, Vol. XI, Chap. 15.

## 第六章 城市之地位

古代城市之地位，爲城市國家，有完全自治權力。中古城市，僅爲國家行政分區，無自治權力者，此兩點，已在前章早經說明之。今日之城市，既非完全自治之城市國家，又非完全不自治之行政分區，其地位，乃處於兩極端之中，既是地方自治團體，又爲中央或省政府之代表機關，至所謂地方自治團體者，乃有限制之自治，是在一定範圍以內，處理純粹的關於城市之事務，處理此種事務，中央或省政府，不得干涉之。（城市由中央或省政府干涉，是涉及單一政體，與聯邦政體，俟在城市與國家或省政府之關係章中，說明之。）但城市爲中央或省政府行政機關時，乃代理中央或省政府執行一切有關全國或一省之事務，爲保持行政統一計，爲顧全全國或全省國民福利計，中央或省政府，不能不加以種種之監督。此現代城市，與上古中古城市不同之一點，亦即現代城市，正當之地位。歐洲各國之法律，悉如此規定城市之地位，但美國法律，因各洲議會監督城市之權過大，故城市地位，至爲複雜，請分別詳言之。

（一）歐洲各城市之地位 德國之普魯士，於一八〇八年之法律，承認城市有雙重之地位，一方面爲邦政府

之行政機關可以處理關於全邦之事務，一方面爲地方自治團體，可以舉辦純粹之地方事務。在普邦各城市，爲中央行政機關時，城市乃完全在邦政府勢力之下，爲地方自治團體時，城市即有自治之權力。英國一八三五年之城市法律，改良市政府組織，一面對於城市辦理關係全國之事務，使中央行政機關，得隨意監督一切，一面對於城市辦理關係地方之事務，得由城市自由處理之。法國在一八八四年，通過城市通律，凡關於城市政府之組織，與職權，皆有明文規定之。而對於城市之雙重地位，規定尤爲明顯，對於自治事業，准許各市自由執行，對於代理職務，則探行政監督也 (Goodnow: *Municipal Home Rule*, pp. 231-272)。

(一) 美國城市地位之複雜 美國之城市，最初本爲地方自治團體，可以管理地方一切財產，并得發給警察令，即於司法案件，市政府亦得隨意參預之。但徵稅之權，認爲政府主權，城市不得執行之，此美國城市在法律上最初之地位，但現在已更改矣。此時美國各州議會，概有決定城市行政之權，對於城市最初地位，不加承認，咸以城市爲州政府行政機關，代表州政府，執行關於全州之事務。依習慣法 (common law)，凡城市組織後，不能即有徵稅之權，及州議會通過法律 (statutes)，規定城市有徵稅權後，城市方有徵收某種賦稅之權也。有時，州政府更得將州政府某某權責，委托市民所選之市官，或市委之官員代理之，譬如現在美國各城市，關於保持地方之和平，公共之衛生，維持與管理城市之法廷，及其房屋等等，以及辦理城市之選舉事宜，均由城市代表州政府執行一切。有時關於救貧事宜，及城市教育，均由城市代表州政府執行之。更有時州政府之賦稅，亦委托城市代爲徵收之，故現在美國之城市，非獨爲辦理城市事務之地方自治團體，并亦爲州政府之代理行政機關，其所辦之事，不獨與本各城

市地方有密切之關係，即對於全州人民，亦有極大之影響。美國城市，因有如此之雙重地位，其與州政府之關係，因之生焉。因州議會維持州政府統一之責，城市與州議會關係因之亦即複雜。何也？蓋城市如僅為地方自治團體，州議會除規定普通法律，使城市不得於法律範圍之外，越軌行動，州政府不須加以種種干涉，使城市一舉一動，不能自由，此與普通人民受州法律監督相同，但城市既規定為州政府之代理行政機關，其所辦理之事，與全州人民休戚相關，州議會為保護全州人民利益計，不得不使各城市所執行之事，有一律方法，及行之適宜。因州議會之種種監督，致使州議會與城市之關係，竟生不幸之結果。所謂不幸者，指美國各州議會，對於城市兩種職責，往往不能分別清楚，常時對於城市為自治團體，有自由行動之權一節，毫不承認，僅認城市為州政府代理機關，無論城市所辦之事，為自治性質，或為代理性質，州議會皆接續不斷的干涉之，無論城市所辦之事，僅與地方人民有特別關係，或與全州人民，均有關係，州議會一概的監視其行動，使城市自治團體之地位，竟至消滅於無形。如將紐約市與紐約州議會之關係，略述一二，其州議會無理干涉城市行政之情形，可以明瞭。一紐約市於殖民時代，即由英皇頒給市契約 (charter) 一紙，以組織其城市政府，及紐約州宣告脫離英國，自己獨立後，其所訂之州憲，復承認可之，當時紐約市之地位，仍未更改，其於辦理城市事務，頗有自由行動之權。但在十九世紀中期，因城市中，有關於全州事務，忽然發生，州議會即從而干涉之，譬如一千八百五十七年之紐約通市警察法律 (Metropolitan Police Bill)，係由州議會通過者，此種法律，既不先求紐約市政府之同意，復不先得紐約市民之認可，即竟然實行之。按州議會當時所以訂定此種警察法律者，固因紐約市一八五七年前之警察行政，殊甚腐敗，其實乃因當時政黨黨見不同

之關係也。攷當時紐約通市警察法律，包括紐約市各區及紐約市外某某區域在內，其警察委員會係由州長得上議院同意後指派者，因此空前未有之法律，紐約市民與紐約市長，皆竭力反對其執行，但其結果，竟不免有流血之慘禍。雖然此種血案，曾移交法庭判斷之，但法庭竟以州議會舉動，頗爲正當，蓋以警察行政，既非僅與城市有關，乃與全州人民，關於甚大，自應由州政府直接指派官員辦理之。因此次紐約州議會於警察案件獲得全勝，故州議會對於城市其他行政，亦即逐漸加以干涉之。除於消防行政，公共衛生，及酒料銷售稅等法律，直接代城市訂定外，即關於城市公園之建設，與管理，州議會亦竟直接指派委員會，兼理之。要之，此種事務，實係自治性質，州議會加以干涉，毫無理由。」近來各州議會中，更有指派城市交通委員會，管理城市之交通事宜者，此更與全州人民，毫無關係，尤屬無理。因紐約市之惡例，紐約州各城市均受州議會種種無理之干涉，不能自由執行其自治職責，殊不幸之至。有時州議會市官員之薪水，竟亦由州議會加以干涉。譬如紐約州議會，對於警察官員，及消防官員之薪金，常時令紐約市按年增加之，至城市之財力如何，則毫不顧及。有時州議會認市官之指派，行政組織之決定，與更變，市官之任免，以及市職之興廢等，皆得由州議會隨意干涉之。更有時關於城市街道之建築，或溝渠之裝設，自來水制度之置備，州議會亦均隨意從中干涉之。換言之，即一切關於地方自治性質，與全州毫無關係之事務，州議會皆從而干涉之。依一八〇九年紐約州上議院發色委員會調查之報告（Fassett Committee），關於州議會干涉紐約市之法律，真不一而足。據云，紐約州自一八八四年，至一八八九年之六年中，其州議會共通過法律一千二百八十四種，係與紐約州三十城市有關係者，但其中計有三百九十種法律，係干涉紐約市之行政也。

(三)州議會之干涉與城市所受之惡影響 因州議會接續不斷的干涉城市行政，竟使美國各州議會，取得城市之權甚多，而所取得者，非僅限於城市代理州政府事務，即純粹城市地方自治事務，亦認為有權可以隨意干涉，此種城市地方之政權，集中於州議會，於美國城市與市民方面，均有莫大之惡影響，何也？蓋城市政權，既由州政府任意支配，則城市人民，對於城市自治事業，往往缺乏與聞之權，而因之對於地方事務，日見冷淡，既然冷淡，則於城市政治，應如何改良，如何進步，均不研究，其結果有不使市政至於腐敗不堪之地步乎！況州議會非各城市之代表機關，對於城市一切事務，往往不負責任，加之州議會於各城市事務，大都隔膜，以之兼顧各城市事務，更未有不敗者也。譬如費樂得費亞 (Philadelphia) 市之市政廳房屋 (City Hall Building) 於一八七〇年時，稍有破壞，是年州議會，即議決該市應另造市廳一所，并指派市廳建築事宜委員會，專理其事，該委員會，曾規定為永久機關，遇有出缺時，得自行補充之。其權甚大，關於房屋所需之費用，既可自由借債，并得徵收賦稅，以還其借債，據云，因此房屋之建築費浩大，費市於二十年間，必須將一切必需費用中，按年節省若干，以歸還房屋之建築費用，此可證明州議會有時自由處置城市行政時，因於城市實況，不能明悉，往往不問城市財政狀況如何，竟任意浪費，徒使市民加增無量之負擔也。有時州議會干涉城市政府之行政，非州議會意欲改良城市之行政，乃因州政府中大多數政黨 (Majority Party) 欲於城市政府中，謀得種種權利，譬如美國各城市之市官，常有更變者，究其原因，實因州政黨欲為某黨員謀得城市位置也。有時州議會通過特別法律，飭令城市擔負某種費用，但依法庭之解釋，此種法律，不能生效，而州議會當局，則認為可以有效也。關於此種州議會不應干涉城市而干涉之惡習，在一八九一

年發色委員會 (Fassett Committee) 之紐約州城市政府調查報告中，言之頗爲痛快，其言曰：「城市之地位，大概如下：有時州議會或市官員，或法庭等，均不知法律究作何解，至修改之法律，究竟於城市有如何影響。卽州議會亦不得知。再城市所辦何事，不獨市民不得而知，卽在職者，亦不得悉，而所謂城市政府者，卽最有經驗之人，亦竟莫明其妙。城市之官員，究竟任期能長能短，毫無保障，如市官有錯誤時，祇須設法修改其法律，則所有罪過，皆可倖免。至市官所辦之事，於市民方面，亦不負責，因城市法律，既不明顯，而城市之事，又不公告社會之故。有時城市工程之建築費，以借債充擔之，其實此種工程，應以普通賦稅之收入作抵者。有時因州議會與城市爭執不已，竟使某種事業，完全停頓，是美國城市毫無自主之權，所謂地方自治者，完全名不負責，而一班市民，對於市政，大概毫不熱心，故少數政客，均將從中把持市政也。」(Goodnow: Municipal Home Rule, pp. 29-30) 此種不倫不類之城市地位，皆因州議會干涉城市過甚之結果，卽法庭亦無可如何，緣州議會之於城市，有無可爭議之特權故也。

美國之憲法，除對於城市之產業權，有保護責任外，別無保障城市之處，在最初時代，美國大理院法官，早經提醒美國人民，云：「美國各城市，依其憲法之規定，除所有產業權，有憲法保障外，其地位僅爲州政府之代表機關，應受州議會之監督，無法人資格也。」大理院法官，又告美國人民，云：「城市公約，依美國憲法之規定，非一契約性質，乃係一種公共利權，得由州議會隨意修改之，卽完全取消之，亦其權力所能爲者。」無怪各州議會均以關於監督城市一節，州議會有不容限制之特權也，但美國人民中，頗有認州議會以城市爲州政府之代理機關，完全非是者，皆從而反對之。按反對派之主張，以城市爲一種商業公司，其組織與管理，皆應依營業公司之原理辦理之，此種主



張，於法律方面，并無如何之影響，但與州議會所持態度，均屬兩種極端，皆屬非是，何也？蓋城市之地位，與一切市行政問題，關係至為密切，如以城市為商業公司，則應依商業公司原理而辦理之，如以之為州政府代理人，則又應依政府原理而辦理之。如以之為商業公司，則其唯一之目的，應在獲利，如以之為政府代理機關，則其政策，又應以政府之政策為歸束，但依麥修先生云：「城市者，非為獲利而組織，乃為用款而組織也，其目的不在謀利，即在政治。」(Mathews: The City Government of Boston, p. 189)。故城市之地位，既含有政治之性質，復為自治之團體，但其政治之性質，與普通州政，或國政，略有不同之處，蓋其所辦之事，既有商業性質（如公營事業），又為地方性質，與州政或國政，僅有間接關係也。其規定城市為政府代理機關者，乃使行政可以簡而易行，但雖為政府代理機關，其處理地方自治事務之權，并不稍減。譬如城市雖代表州政府辦理警察與教育，既不能將州政府之辦理警教兩權，從此取消，亦不能使城市於清掃街道，及自來水營業之職權，就此喪失。於辦理警教事務時，城市為州政府之代理機關，於辦理自來水及清掃街道時，城市又為自治團體，其兩種地位，實不相同，是以城市之地位，在一國政治制度之下，為公共政治團體，其原來之目的，則在辦理地方自治事業，為地方之自治團體，至為國家政府或省政府之代理機關，乃其附帶之目的，而城市執行兩種職務時，更須分別清明，不容隨便混成一氣，依此論之，美國城市之現在地位，至不適宜，毫無疑義。

(四)我國城市之地位 我國城市法律，概規定城市地位，既為自治團體，復為國家代理行政機關。但無論所辦理者，為自治行政，或為國家，或省行政，均須受政府之監督。其未與中央宣佈獨立，或未直接規定市法律之各省，

各城市除受縣知事，或特別行政長官監督外，更由中央內務部監督之，至廣東、湖南、江蘇、雲南各省，或自有暫行的普通市制（江蘇），或與中央脫離關係後，另定暫行的特別市制（廣東），或於省憲中規定普通市制（廣東）、湖南、浙江），則其監督之權，悉屬於各該省之省長也。惟因我國政治，未上軌道，有時市政竟由官廳直接創辦，如北京、南京、雲南之昆明市，東三省與天津漢口，各特別區，及現在上海之淞滬商埠局等，皆為官廳辦理之市政，至官廳自辦市政之城市，其地位僅為中央或各省之行政分區，代表中央或各省，執行一切政府行政，與自治行政，毫無城市自治之可言，故我國各城市現在之地位，殊不能一概而論，有為純粹的地方自治團體，兼理省政府行政之城市，此江蘇各市依江蘇暫行市制所組之城市，及湖南各市依省憲所組之城市是也。有為中央或各省之行政分區，如北京、南京、東三省，特別區域，及天津漢口等各特別區域是也。我國在此自治初創，國政省政概未納入正軌之時，固不能與歐美各國之城市比美，但今後政局定後，城市之地位，務必使之確能適宜，最好方法，應效法歐洲各國法律，規定城市為地方自治團體，凡關於地方自治性質事務，由城市自由處理之，政府不應任意干涉，至對於城市執行代理政府職責時，則當隨時監督之。而對於自治性質之事，與政府性質之事，尤應分別嚴明，不容混成一氣，致使美國不倫不類之城市地位復發現於我國也。

### 習問 (Questions)

- (一) 現代城市之地位如何試詳言之。
- (二) 現代歐洲各國城市之地位如何試詳言之。

- (三) 美國城市最初之地位如何？
- (四) 美國各州議會對於城市地位之態度如何？
- (五) 美國紐約市與紐約州議會之關係如何？試舉一二事以說明之。
- (六) 美國州議會干涉城市後，各城市所受之影響如何？
- (七) 我國現代城市之地位如何？
- (八) 現代城市應有如何之地位？

參考書 (References)

- 1. J. A. Fairlie: *Municipal Administration*, pp. 54-122.
- 2. J. A. Fairlie: *Essays in Municipal Administration*, Chap. 4.
- 3. F. J. Goodnow: *Municipal Problems*, Chaps. 1, 2, 3, and 4.
- 4. F. G. Goodnow: *City Government in the United States*, Chap. 3.
- 5. F. G. Goodnow: *Municipal Home Rule*.
- 6. W. B. Munro: *Government of American Cities*, Chaps. 1, 3, and 4.
- 7. W. B. Munro: *Government of European Cities*, pp. 1-10, 113-117, 209-215.
- 8. F. C. Howe: *The British City*, Chaps. 2, 4, and 5.

9. A. Shaw: *Municipal Government in Great Britain*, pp. 24-37.
10. A. Shaw: *Municipal Government in Continental Europe*, Chaps. 1, 8, and 9.
11. Goodnow F. J. and Bates F. G.: *Municipal Government*, Chaps. 10 and 34.
12. W. B. Munro: *Municipal Government and Administration*, Vol. I, Chaps. 8 and 10.
13. W. H. Dawson: *Municipal Life and Government in Germany* (London 1914).
14. Percy Ashley: *Local and Central Government* (N. Y. 1922).
15. John J. Charke: *The Local Government in the United Kingdoms* (London 1921)
16. F. C. Howe: *The Modern City and Its Problems* (N. Y. 1915, pp. 76-85).
17. W. T. Arndt: *The Emancipation of the American City* (N. Y. 1917, pp. 3-44).
18. 本書附件各國城市法律

## 第七章 城市與省或國家之關係

### 第一節 城市與省政府或國家之關係如何而生

古今城市地位不同，其與省或國家之關係，因之亦異。在上古時代，各城市概爲城市國家，在城市範圍以外，并無別種權力，故城市與國家，毫無分別，而其關係亦即無之，及至中世紀時，城市地位，由城市國家，變爲國家行政分區，受治於國家，其與國家之分別，既然發生與國家之關係，亦即興起。再至現代，各城市之地位，又與中世紀大異，其原來地位雖爲地方自治團體，但同時并代表國家或省政府，執行國政或省政也。在城市爲地方自治團體時，除向省政府或國家政府，求得一種特許權，組織其城市政府，以便辦理自治的市行政外，其與國家或省政府之關係甚少，今城市既須兼代國家或省政府執行國政或省政，則其所辦理之事，不獨與本城市有密切關係，是與全國或全省人民均有莫大影響，國家或省政府爲謀求國政或省政統一計，爲謀求全國或全省人民福利計，有時不得不於城市之行政，加以監督。而城市與國家或省政府之關係，於是乎生焉。

雖然城市於如何情形之下，即須與國家發生關係，於如何情形之下，又須與省政府發生關係，此亦重要之問題，不可不以一言以解釋之。查各國政體不同，有爲單一國家，有爲聯邦國家，在單一國家，關於城市之法律，概由國家之中央政府所制定，如英法義及我國是，在城市法律，得之於國家之中央政府者，其與國家之關係，於是乎生。至聯邦政體下之城市，所有法律，皆來自各邦政府，如德、美、加拿大等國是，則城市與各邦之關係，最爲密切，但有時代中央政府行政之時，與中央亦可發生關係焉。再聯邦政體之邦，有名邦者，如德國 *Land* 是，有名州者，如美國 *(United States)* 是，更有名省者，如加拿大 *Province* 是，年來我國各省，正提倡聯治，即取名聯省自治，如廣東、湖南、浙江等省，各皆訂定省憲，湖南且已照省憲，實行自治多年，凡湖南各市之自治法律，悉依省憲中之市自治制辦理之，其他各省，如江西、四川、江蘇等，非已將省憲草案，早經完全擬定，正待頒布實行，即正從事預備起草。此時各城市與中央政府，關係甚大，如將來聯省政體，完全成立，則城市與省政府將發生密切關係，而於國家政府之關係，又將消滅於無形。此即城市所以有時必須與省有時又須與國家發生關係之原因。至省與邦及州之名稱雖異，而其性質與地位，則確相同，本章題目取用「省」字，即以此也，但爲保全各國原名計，於討論美國城市與州政府之關係時，仍用「州」字，於討論德國城市與邦政府之關係時，仍用邦字，一併聲明。

## 第二節 歐美城市與其國家或省政府之關係

攷英國城市，與英國國家之關係，本非甚善，後經多次修改城市法律，其關係竟甚適宜。德國城市，與其邦政府

之關係，及法國城市，與其中中央政府之關係，自始即甚適宜。至美國城市與各州之關係，因州議會干涉太過，頗多疑慮，請分別言之。

(一)英國城市與國家之關係 現代之英國地方政府，始於一八三四年之修正的救貧法律。在此年之前，凡與全國人民有關係之事，英國中央政府盡量的委託各城市代表執行，而對於行政監督，又不設備，此與美國現代之地方政府制度，并無大異。按當時各城市代表中央執行之事甚多，其最著者，則有慈善行政 (public charity)。此種慈善事業，係依照易立則白司 (Elizabeth) 皇后所訂之救貧法律辦理者，而各城市辦理時，中央行政機關，并無如何之監督，其結果竟使各城市辦理此種事業之方法至不一律，所費雖甚多，而成績則極惡。有時各城市所辦之慈善祇求與本城市市民有益，對於全國人民有無影響一節，毫不計及。中央政府因此種救貧法律，殊多弊病，於是於一八三二年時，指派委員會，研究該法律之改良，及至一八三四年救貧法律之修正案，通過於英國國會，規定城市於辦理慈善事業時，須受中央行政之監督，如各城市於舉辦各種慈善事業有浪費者，其中央所指派之救貧法律，監督委員會 (Central Poor Law Board) 得隨時糾正之。即各城市辦理慈善事業之方法亦由該委員會監督一切，使之必須一律。此種修正案，實行後，各城市於慈善事業之辦理，大有進步，自此以後英國於舉辦別種地方行政時，悉依一八三四年之救貧法律改正案為標準。譬如英國於舉辦市鄉之公共衛生時，其衛生法律，則規定各市鄉必須採用同樣方法，并受中央行政監督機關之監督，其各市鄉之衛生事務辦理人，雖由各本市鄉納稅人選舉之，但其辦理是否優良，則有中央指派之公共衛生監督委員會 (Public Health Board)，隨時督促之監

視之也。再於一八七〇年時，英國通過地方教育法律，對於中央監督地方一節，規定頗詳實，亦效法於救貧法律之改正案，及公共衛生法律也。按英國之地方教育法律，係分全國爲若干教育區，遇有學校之區域內，必須置設學校時，概由本區內納稅市民選舉職員管理之。但受中央機密院教育委員會之監督（Committee of Privy Council on Education）。據云，地方政府委員會（係於一八七一年由救貧委員會及公共衛生委員會所改組）及教育委員會對於各市鄉之行政，有極大之監督權，而地方政府之委員會，并得否認各市鄉救貧會所指派之職員，即該各機關職員之辭退，亦須先得地方政府委員會之同意。有時并得發布命令，督率各市鄉救貧會之行動，指派調查員，稽核員等，分往各市鄉，查察各市鄉，對於地方政府委員會之一切章程命令，是否遵行，遇各市鄉於各種用費，不照救貧法律之改正案，或地方政府委員會之規定，章程辦理者，亦得不予批准之。自一八七一年起，地方政府委員會，對於地方公共衛生事宜，更有極大之監督權，遇各地方公共衛生職員，不肯遵照地方政府委員會命令辦理衛生事宜時，地方政府委員會，即得指派臨時委員會，執行一切，至所需之費用，即向人民徵稅充之。中央教育委員會，對於各地方之教育行政，亦有同樣之權力，遇各地方之學校，不充足時，得飭令添設若干所，如地方教育委員會，任意違拒中央教育委員會之命令時，該委員會亦得隨意飭令地方，改選地方教育委員會，并飭該會發行教育公債，更徵收教育稅以充之。

英國警務行政，向歸地方直接辦理者，但日後認爲與全國頗有關係，故於一八五六年時，通過一種法律，將五千人民以下各市，向由各郡（county）辦理之警察隊，完全合併之，及至一八七〇年時，英國又通過一種地方政府法



律，將人民一萬以上各市之警察與各郡 (county) 警察，合併一氣。英國中央政府，以各市各郡警察不宜過於集中於中央，於是另行規定一種監督警察辦法，此係 1865 年之法律，依此法律，凡各地警察辦理適當者，得由國務總理發給獎狀，得此獎狀者，其警察一切之薪金，與制服費用，均得由中央津貼之。因此津貼制度之實行，英國中央政府，對於各地方之警察行政，頗有監督之處也。

從上所論英國對於關係全國人民福利之事，非自行組織行政機關直接執行之，即委託各地方政府代為執行，但受中央政府所指派之行政監督機關之監督。至大城市之警察，其監督因有津貼制度，係屬一種間接監督法。蓋遇大市不願受此種津貼，其中央監督之力，則甚薄弱矣。關於地方公共衛生行政，因受中央地方政府委員會之監督，確為一種直接監督也。

雖然英國對於關係全國福利之事務，固集中於中央政府監督之下，惟對於郡市各地方自治性質之行政權，逐漸交由地方政府領受之。并其交由地方政府領受此種自治權時，亦須常時經過中央立法院規定特別規則，使地方政府免受中央之政治影響。英國因 1835 年前，各地方政府自由代行中央政府之行政，弊端百出，隨即改正後，頗得優良之成績，同時亦以地方自治事業，由中央立法機關隨時規定特別法律，徒使地方自治行政受中央政黨之惡影響，於是於 1885 年，通過城市政府通律，除倫敦市外，英國各城市，均須依此通律，而組織城市政府。凡關於城市自治性質事務，均由各城市自由辦理之。考該通律，所予各市之市權，分別言之，計共四點：

(甲) 各市得自決其城市之組織，凡一市政府所需用之職員，均由市議會指派之，其不需者，亦由該會辭退。

之。

(乙) 凡特別機關所經辦之一切地方自治重要事務，均交由市議會接管之。

(丙) 遇城市財產之收入，不能敷用時，市議會有徵收市稅之權。

(丁) 城市因特別事務發生時，得借債以充之，但借債時，必須先得中央政府所設之地方政府委員會，或中央政府財政部之許可。

除此次賦予城市之自治權外，逐漸准許城市管理之事甚多，有關於工人家宅問題者，有關於教育事業者，亦有關於公營事業，皆係採用普通法律，請分別言之：

(甲) 工人住宅法及工匠與普通工人住宅法，均係准許城市為各工人設置房屋之法律。

(乙) 公共圖書館法，博物院法，科學與美術學校法等，均係准許城市設置各種教育事業之法律。

(丙) 電車法，及自來水煤氣事業法，係准許城市得向商人所辦各種事業，收歸市有。遇該各事業尚未舉辦者，得由城市自創自辦，或委託商人代為經理之。

自上述各種普通法律通過後，英國各城市所得之權甚多，但各種法律，對於地方自治性質之事，與中央行政性質之事，分別清明。對於中央行政性質之事，如無特別中央行政機關以辦理之，則直接受中央政府之監督。為保證城市執行各種自治事務不致浪費起見，中央政府對於城市之借債權，有時并徵稅權之行使，均有極嚴重之行政監督。譬如城市凡有借債，概須先得地方政府委員會之許可。對於城市借債之多少，有嚴重之限制，大概依徵收

賦稅產業之多少為標準，即關於借債期限之長短，與每年還本利之積金，均有種種之限制，受地方委員會之監督也。

英國十九世紀所通過關於城市與國家之關係，各法律，大概言之，可得下列各要點：

- (子) 各城市所辦之事務，有關中央行政，有關地方自治事務，但中央行政與地方自治事務，分別極其清明。
- (丑) 關於中央行政，由城市代辦者，須受中央之監督，關於地方自治事務，各市得自由辦理之，但關於借債一節，仍須受中央之監督。

(寅) 英國監督城市之方式，概用行政監督法，非如美國之議會監督，常使城市事務，受州政黨之惡影響。

(卯) 關於城市之法律，概係普通法律，非如美國之特別法律可比。

(辰) 有時中央行政，亦有竟由中央組織行政機關，直接辦理者。

(二) 法國城市與其國家及德國城市與其邦政府之關係 英國因於原來之地方自治主義，完全改變，將地方自治事務，多交城市自行處理，使城市得有自主之權。歐陸各國之城市，亦有自治之權力。攷英國原來之城市自治制度，凡一切行政，無論與國家有關係者，或與地方有關係者，概先由國會規定普通法律，再由地方獨立行政機關執行之。但歐陸各國最先之地方自治制度，頗有封建制度之遺風，對於地方自治之權，頗為注重。及法德兩國國家成立後，因行政集中，地方自治之權，喪失者則甚多，此為十七、十八兩世紀之情形，但在法國革命後，地方自治主義，又佔極大勢力，此時關於各城市政府之法律，概有兩種最重要主義：(甲) 城市應有自治之權，不受中央之支配。

此種主義，於歐陸各國城市通律中，常能見及。其云「城市事務，由城市議會自由決定之。」字樣，即此種主義之要點也。美國人民，讀至歐陸城市通律時，其初必以市權未能列舉爲奇事，及研究「城市事務，由城市議會自由決定之」數字之精神，又因城市，諸多事務，必須先得中央之批准，方能舉辦之規定，則反以歐陸城市之市權爲甚小。其實倘明「城市事務，由城市議會自由決定之」數字之真義，與歐陸各國概信城市之能辦事完善，及中央監督城市之權，亦祇限於所明定之各權而已。則知歐陸城市與美國城市之自治主義，完全相反，并知歐陸城市，除中央行政監督稍嚴外，實有極大之自治權力。歐陸各國，規定各城市之自治權，係用概括方式，對於特別事務，稍加限制而已。但美國則用列舉方式。歐陸各城市，有極端之自由，無論城市中何種興革事宜，如未規定另由其他行政機關舉辦者，皆得自由辦理之。但所辦理之事務中，遇有指明必須受中央政府監督者，則辦理時，應得中央政府之批准，至辦理別種事務時，則不須求得批准也。此種地方自治主義，於1808年時，首由德國之普邦實行之。既於1834年，復由法國於城市通律中採用之 *Communes Acts*。(2)關於城市之法律，均須爲普通性質，不得爲特別法律，按此種普通與特別法律問題，在法國革命前，早經解決，蓋因當時法國之君主，欲將全國城市制度，規定爲全國一律，其用意在使全國行政集中於中央，并非爲城市謀自治。此種普通法律主義，在普魯士威廉第一，及福月德月克大兩王時代 (Frederich William I and Frederich the Great)，又見採用，而其採用之目的，與法國同。但因此種主義採用後，法德兩國城市之自主權日見擴大。致行政分權制度，可以防止中央集權時代干涉市政太甚之弊。普通市法律主義，於中央集權時代，又可防止中央立法機關之以特別法律支配城市也。歐洲各國之憲法，并無禁止

立法機關以特別法律監督城市之規定，是各國立法機關，固可通過特別法律矣。但各國立法機關，從未試探此種特別法律者。(一)因普通城市法律中，已有行政監督方法，故特別法律，概屬無需。(二)因十八世紀後之行政，既集中於中央，而中央行政監督法，又須採用，故特別城市法律之制度，自然無需。按法德之中央行政監督，與英制同，非獨對於城市之財政，及與全國或全邦人民有關係之事務，加以監督，即對於城市之大概組織，亦得隨時監督之。譬如在法國與普邦各城市中，其中央行政監督權，竟有解散市議會之權。再在普邦，凡各城市議會所指派之重要行政官員，更須得中央行政監督機關之許可也。又在法國，其中央行政監督官廳，并有辭退各市市長之權。但關於地方自治事務，祇與本市人民有關者，中央行政監督官廳則無權及之。但關於城市之財政，有時僅須求得中央行政官廳之認可而已。普邦各市之行政首長，受中央之行政監督，既有否決市議會所通過市法律之權。

歐陸各城市之行政，由特別機關辦理者，不如英國之普通，故普邦關於教育及公共衛生事業，均由市辦理之。關於公共衛生，法國亦由各市辦理之，尤以籌款事，為城市之責任。在法國與普邦各城市，其警察行政，均由城市管理之，但須受中央或邦政府之行政監督。普邦各大市之警察，并得由中央直接辦理之。

法德兩國城市，與國家或邦政府之關係，已如上述，簡言之，可得左列各點。

(子) 法德之政府行政，與自治行政，分別甚為清楚。

(丑) 政府行政，由城市兼辦者，概受政府之監督。

(寅) 自治行政，概由城市自由處理，不受政府之干涉，但與政府有關係者，須得監督官廳之許可。

(卯) 法德之城市法律，概爲普通方式，并無特別法律。

(辰) 法德之政府監督，亦爲行政監督，非立法監督可比。

(巳) 關於政府行政，法德概委託城市代理之，并不設特別行政機關。

(三) 美國城市與州政府之關係 美國市自治主義，係效法英國最初之自治主義，故各市與州政府之關係，與歐洲經驗，完全不同。而美國亦未因歐洲之經驗，而受絲毫之裨益。其原因約分二種：(一) 因歐洲此種經驗甚遲，美國各州，不及效法。(二) 因歐洲地方自治主義，與美國政治歷史，及憲法原理，均不相同。按美國行政制度，除聯邦中央政府外，概係分權制度，不容有最高最下之行政官員階級，至歐洲行政監督制度，在美國行政制度中，絕無所聞，既無行政監督制度，其立法機關，常時干涉行政，勢所必然。因祇此州政府機關，可使全州行政統一也。如將此種立法監督制度裁去，必須另設一種監督，以代替之。但人民畏懼帝制與中央集權復活，對於城市之監督制度從未贊成行政監督法，即對於城市代理州政府行政時，亦不許州政府行政當局，稍加干涉。非但如此，即對其初州長所有之行政監督權，一併使之減去甚多。所以如此者，一方面因美國聯邦之中央行政，向趨集中，另一方面又因近年來，各市公約中，對於城市行政之監督權，大概日趨集中於市長故也。其實美國人民，不獨不肯承認州政府之行政監督權，即對於州政府之立法監督權，亦思解除之，其欲解除監督權之用意，乃謀求城市自由行動，自由發展也。現在美國人不問城市缺少監督，有如何之危險，不問城市，半爲公法人之地位 (public position)，竟多方運動，使市權永遠集中城市，對於地方之自主權，保守尤力。各城市，既不許州議會對於城市行政，通過特別法律，復不許州

議會通過普通法律，在此情形之下，是州政府對於地方之一切立法監督權，完全消滅矣。所以有此傾向者，固因美國人未知此種傾向之危險，其實亦以美國法庭常有憲法禁止特別立法條文之解釋也。美國法庭對於城市自治事務與全州政府行政，亦如州議會，往往不能分別清明，但州議會干涉城市自治行政時，往往認為與全州有關，而法庭常常將全州行政，認為自治行政也。所以如此者，概因有歷史之關係，蓋美國政制，自始即以城市代理州政府行政，故州行政與自治行政，最易混亂不分，因各城市所得之自由權過大，後又因憲法中有限制州議會用特別立法，干涉城市之條文，而美國法庭，為保全城市與州政府之適宜關係起見，不得不解釋憲法，實有禁止特別立法之條文也。但法庭如此解釋憲法，反使憲法不能保障城市自主之權，蓋因在各州憲法，規定限制州議會通過特別法律之先後時，各州議會，概能通過城市法律，雖於此時，祇適用於一市，但遇日後各城市進步至同樣地位時，亦得由他市採用之。此種憲法條文，是不能禁止州議會不通過特別城市法律也。故近年來美國州憲中，又有禁止州議會將城市分類太多之規定，尤以康特克 (Kentucky) 及紐約 (New York) 兩州之憲法之禁止條文，為最著名。

因州議會與法庭，對於自治行政，與政府行政，均如此混亂不分，故就公法論，就州政府監督城市論，兩種行政，實有分別之必要。即就私法論，就城市產業權不得損傷，與城市傷私人時，須負責任各節論，兩種行政，更有分別之必要。對於城市應興應革事宜，均應賦予大權，以辦理之，關於城市代理州政時，則應受州政府之政監督。

其實美國州政府行政監督制度，早有採用。關於教育行政，於十八世紀末期，早已集中，The Powers Granted to the Superintendent of Public Instruction by the Consolidated School Act of New York,

Laws, 1864, C. 565, Title I) 至紐約州之城市地方公共衛生行政，均須受州政府公共衛生委員會之行政監督。(State Public Health Board Laws, 1885, C. 270) 再最初美國城市代州政府徵收地稅時，概不受州政府之監督，因無此種監督，竟使州政府地稅之擔負，各市頗不平均，因此之故，州政府之平稅委員會 State Board of Equalization 不得不組織之，以監督各市之地稅徵收辦法。以此觀之，美國人雖對於地方自主，絕對迷信，但一見城市辦事不善，行政惡劣，即願服從官廳，承認其監督矣。大概現在美國人，早知美國地方自治最初所持之原理，往往使地方行政日趨於惡劣，均以州政府之行政監督，實為改進城市行政之唯一方法。故近來美國各州所通過之法律，概規定各城市之賬目，必須送交州政府審查之。通過此種法律者，有麻州，米立所托州，密昔昔皮州，納司德可托州，少司德可托州，阿克色司州及外我明州等，并於此項法律中，規定州長得指派公共查賬員若干人，將各郡各市之計賬方法，代為訂定，各郡各市之賬目，每年至少須檢查一次，并責成查賬員須作報告送至州長核奪之。此項法律所予查賬員之權甚大，遇有妨礙其執行查賬時，罰則極嚴也。(Mass. Laws: 1887; Minnesota Laws, 1878; Mississippi Laws, 1890; North Dakota Laws, 1891, Laws 1893; South Dakota Laws, 1887; Texas Laws, 1891; Wyoming Laws 1890-1891) 有時美國各州之議會，自知干涉城市某種行政，殊無理由，自願放棄其職權者有之。有時亦有因憲法之修正，而須放棄其職權者，現在美國之監督權，大都由立法機關改歸司法機關接收之。其行政機關，概未取得也。譬如關於離婚事，在昔概由立法機關通過特別法律管理之，但現已改由司法機關依州議會所通過之普通法律，主持一切矣。



總之美國各州議會以前所享之特別法權，此時放棄者甚多。有由議會以特別立法實無理由，自願放棄者，亦有由人民強迫其放棄也。至關於城市代理州政府行政，各州早有採用行政監督制度，而此種制度之進步，亦屬甚快。故行政監督，在美國雖與原來之地方自治原理，及自治歷史，完全相反，但人民既知立法監督之不善，其行政監督制度之前途，實有厚望也。

### 第三節 我國城市與國家或省政府之關係

我國城市，有爲國家產生者，有爲省政府產生者，前者與國家關係甚大，後者則與省政府有關係焉。所謂城市與國家或省政府之關係，亦指國家或省政府所訂關於城市之法律，及國家或省政府之監督法等而言。按我國國家或省政府所訂關於城市之法律，有普通與特別兩種，我國前清中央政府所訂之城鎮鄉地方自治章程，民國十年內務部所訂之市自治制，江蘇暫行鄉制，及湖南與浙江省憲法所訂之市自治制，均屬普通法律。至京都之地方自治章程，廣州市暫行市制，雲南昆明市制，漢口、天津東三省各特別區市政章程，民國十四年中央政府所訂之滬市自治制，及淞滬特別市臨時市議會所通過之市公約等，皆爲特別法律。美國因特別法律，致城市受州立法機關之不平等待遇，今我國之普通法律，固屬甚好，但普通法律，如民國十一年內務部之市自治制，不由國會立法機關訂定，而由行政部定之，殊無立法之價值。至特別法律，於我國各城市自亦有不平等待遇之結果，祇以此時我國政治，未上軌道，人民頗乏經驗，故對於特別法律之弊害，尙不能知，將來人民自治經驗增高，感覺特別法律之弊害

後，對於特別法律，定知從事反對。至以行政機關，代立法機關訂定法律，係暫時變通辦法，如將來仍不改正之，亦應加以反對也。

我國城市之地位，依我國各種法律之規定，既為地方自治團體，同時并代行國家或省政府行政，但無論如何，城市皆須受國家或省政府行政監督也。我國人民自治經驗，尚屬幼稚，即於純粹的自治事業之辦理，規定一種相當之監督，各市於辦理自治事業時，當更能謹慎小心，此種監督於我國此時，未始非至善之法。至我國人民，將來自治能力增長後，關於一切自治行政，除關於人民擔負外，實不須政府如何監督也。至關於全國或全省行政，由城市代理者，自應由中央或省政府隨時監督之。方不致有辦法各殊利害不均之弊。再我國各城市法律，所賦予各城市之市權，除內務部民國十年所訂之市自治制，為概括式，廣州暫行市制為列舉式，其他概為列舉兼概括也。請舉數例以明之：

(子)江蘇暫行市鄉制，於第五條列舉市行政事宜七款外，更加「其他因本地方習慣向歸紳董辦理之各事」一款，此概括條文也。

(丑)湖南憲法中市自治制大綱，除於第一百十八條，列舉一等市自治權四款外，更加「其他依省法令賦與或由省政府委託市執行處理之事項」一款，亦係一種概括條文。

(寅)浙江憲法中第十五章特別市條文，除於第一百四十四條列舉自治權六款外，更於第七款加「其他依省法律賦與或由省政府委託執行處理之事項」一款，亦係一種概括條文。

(卯) 淞滬市自治制，除於第三條列舉市自治事務九款外，更加「其他依法令所定屬於市職權，或委託由市代辦之事項」一款，亦係概括式之條文。

(辰) 淞滬特別市公約，除於第五條列舉特別市職掌之重要者數款外，更加「以上列舉之法，不作爲限制本市職權之解釋」數字，此亦一種概括條文也。

依概括式所賦予之市權，概甚寬大，依列舉式所賦予之市權，概甚狹小，蓋因前者對於城市辦事，不加限制，如內務部民國十年所訂之市自治制，第四條，云「市爲法人承監督官署之監督，於法令範圍內，辦理自治各項事務」此准許城市辦理一切自治性質之事務毫無限制者。至列舉式之市權，祇限制城市於條文所許之數種市權，可以辦理外，其他概不能舉辦也。但江蘇暫行市制等，於列舉式外，兼採概括條文，於我國各市尙缺市政經驗時，最爲適宜，蓋列舉式，所以指示各城市辦理市政之門徑，另加概括條文，正所以使城市於必須與辦新事業時，有權執行也。或曰我國各市，既無市政經驗，今於列舉式外，更用概括法，多予各市許多市權，難免城市，不浪用之，殊不知採用列舉式者，所以予無經驗各城市以門徑，使一市當時應辦各事，可以知悉，此外再兼用概式法，并不明言他項市政者，卽所以防止無經驗，城市於不需辦理他項市政時浪用權責也。總之市權不可不寬大，但亦應待城市發達後，需要寬大市權時，始賦予之，方不致有誤，今主張列舉兼概括法，足使城市之權，其初概甚小，及城市逐漸進步後，又能依所需接續擴充也。

- (一) 古今城市與省或國家之關係有何分別？
- (二) 城市於如何情形之下，須與國家發生關係？於如何情形之下，又須與省政府發生關係？
- (三) 英國城市與國家之關係如何？試詳言之。
- (四) 法國城市與國家之關係如何？試詳言之。
- (五) 德國城市與邦政府之關係如何？試詳言之。
- (六) 歐洲各國監督城市之方法如何？試詳言之。
- (七) 美國城市與州政府之關係如何？試詳言之。
- (八) 美國各州監督城市之方法如何？試詳言之。
- (九) 我國城市與我國中央政府或省政府之關係如何？試詳言之。
- (十) 我國監督城市之方法如何？試詳言之。

考參書 (References)

1. F. J. Goodnow and F. G. Bates: *Municipal Government*, Chaps. 4, 5, 6, and 7.
2. J. A. Fairdie: *Municipal Administration*, pp. 52-122.
3. F. C. Howe: *The Modern City and Its Problems*, Chap. 3.
4. E. May: *Constitutional History of England*, Vol. II, Chap. 15.

5. Webb, S. and B.: *English Local Government*, Vol. II, Chaps. 6 and 7.
6. Pollock and Maitland F. W.: *History of English Law*, Vol. I, pp. 634-688.
7. J. A. Fairlie: *Essays in Municipal Administration*, Chap. 4.
8. F. G. Goodnow: *City Government in the United States*, Chap. 3.
9. F. G. Goodnow: *Municipal Problems*, Chap. 1.
10. F. J. Goodnow: *Municipal House Rule*.
11. W. B. Munro: *Government of American Cities*, Chap. 1.
12. W. B. Munro: *Government of European Cities*, pp. 1-10, 113-117, and 209-215.
13. W. B. Munro: *Municipal Government and Administration*, Vol. I, Chap. 8.
14. W. H. Dawson: *Municipal Life and Government in Germany* (London 1914).
15. Percy Ashery: *Local and Central Government* (N. Y. 1922).
16. John J. Charke: *The Local Government of the United Kingdom* (London 1921).
17. W. T. Arndt: *The Emancipation of the American City* (N. Y. 1917), pp. 3-14.
18. Everett Kinball: *State and Municipal Government in the United States* (Boston 1922),

19. H. L. McBain: *The Law and the Practice of Municipal Home Rule*, (N. Y. 1916).
20. William Anderson: *Law of Special Legislation* (Minneapolis 1923).
21. John F. Dillon: *The Law of Municipal Corporations* (5th Edition, 5 Vols, Boston, 1911)  
Vol. I, pp. 140-472.
22. William K. Clute: *The Law of Modern Municipal Charters* (2 Vols., Detroit 1920).

## 第八章 市權限與責任

城市爲法律之產物，其權限與責任，均須爲法律所規定者。因各國法律頗多出入，故各國城市所得之市權，與所有之責任，亦卽不能一致。茲請先論城市之權限，再及其責任焉。

### 第一節 市權

(一)市法令之限制 各國所賦予各市之市權，概分兩種方式：一爲概括式，一爲列舉式。歐陸各國所賦予各市之市權，概爲概括式，但美國各州所賦予城市者，則爲列舉式。我國市制，有規定市權爲概括式者，如內務部民十所公布之市自治制是，有規定爲列舉兼概括式者，如江蘇暫行市鄉制是也。此於前兩章，早經詳論，不待再贅。今須加以研究者，乃各國市權之行使問題也。考各國市權之行使，在歐美與我國未實行直接立法制度者，概由市民代表所組之機關擔任之。至美國已採用直接立法制度者，則市權除由市民之代表機關擔任外，市民亦得分任一部分。總之，無論如何，城市市權之行使，概倚賴市法令也。所謂市法令者，指市民或其代表機關所通過關於城市興革

事宜之普通城市法律，凡關於城市之消防，交通，房屋，公共衛生，公安，等行政，均以市法令規定之。有時各行政部之組織，與其部長部員之職責等，均以市法令決定之。（但此種辦法，不甚普通。）更有時城市之稅率，預算案，及公債等，亦以市法令定之。市法令分普通與特別兩種，如房屋法令，或分界（zoning）法令，皆係普通性質之市法令，普通性質之市法令，有永久性質也。其關於開寬某街之市法令，則為特別市法令，特別市法令，為臨時性質之市法令也。但城市人民之代表機關，或市議決機關，於通過市法令時，頗受種種之限制，請分別言之於左：

（甲）市法令之普通限制 市法令之普通限制，指法令之制定，不能與城市通律，或市公約相牴觸，此與省法律，不能與省憲法相抵觸，及國家法律，不能與國憲相牴觸相同。如市法令與市公約或市通律有牴觸時，則市法令即為無效。再市法令必須經過法定手續通過後，方能發生效力，否則，亦屬無效也。尤有進者，市法令與市議決機關之議決案（resolution）不同，前者既須有提出與三讀之手續，復須於施行前，經執行首長之認可，至後者，則不須如此種種手續也。

（乙）市法令必須合理 市法令自應合理，否則，法院將必宣告無效，但法院有時不能舉出不合理之反證時，亦可作為合理也。按市法令之合理與否，可由市法令自身研究之，亦可由市法令所指之特殊事實考查之，但如何方為合理，如何即為不合理，乃係無一定標準者。故每一事務，皆應依其特殊情形，規定之。現在各國各城市之市法令，由法院反對與未反對者，概屬甚多，先例既有，自不難辨別其合理與不合理矣。如市法令含有壓迫性質者，一經發現證實，即為無效。譬如市法令不應礙及個人合理的自由行動，如礙及時，則市法令即



爲不合理，應當取消。但有時市法令，於一種情形之下，可爲合理，於另一種情形之下，又爲不合理。有時於一季時，可爲合理，於另一季時，又爲不合理。譬如市法令，規定各家所養之狗，皆須加帶鍊條，則爲無理，如於狗癩盛行時，如此規定，則爲合理。如通過一種市法令，規定市街道無論何時，不能築開，則爲不合理，如規定冬季不能築開街道，因不易修補完善，則爲合理。再如通過市法令，禁止汽車行於各街道，則爲無理，如於某某街道上，禁止通行，則爲合理矣。是合理與不合理之市法令，大概皆可依其性質而分別之。

(丙)市法令不得規定不公之區別 如市法令規定一種權利時，應使同一類之市民，一律享受之，不得有厚此薄彼之區別。如市法令，規定一種義務時，又須使同一類之市民，一律擔任之，不得有或輕或重之區別。譬如市法令規定各酒館於星期日，皆須停業，但旅館中之酒間，可以照常開市，則此種市法令，即有厚薄不公之區別，應即作爲無效。如市法令，規定一種賦稅，使一部分市民擔任特多，另一部分市民，可以擔任較少，則此種市法令，所規定市民之擔負，又有輕重不均之弊病，亦應作爲無效也。但有時市法令，祇涉及某種事業，而經營該某種事業者，祇爲某種商人，如市法令，祇限制該某種事業與商人，不得爲不公也。依此論之，其公與不公之市法令，似易分別。其實各國法院，於判決市法令時，往往諸多困難，即至今尚無一種普通方法，以決定之。

(丁)市法令不得有礙商業之發展 按國家法律，對於私人團體所通過之規則，遇有妨礙商業進行者，概宣告該規則爲無效。其實國家法律，對於城市所制定之市法令，遇有阻礙商業發展者，亦應宣告該法令爲無效。但城市政府，因謀公共福利起見，得以市法令規定一種專利事業，（如垃圾清除公司之法令）是爲國

法或州法所允許者。反之，市議決機關，如在國法或州法未准許時，不得以市法令，將特許權，授於市民也。再市法令不能規定市內之工程，限制由某建築公司承做，亦不能限制某某公司，專營某種商業。在其警權範圍以內，得規定某種貿易，須付護照費，領取護照，但不得以護照，為禁止該種貿易之方法也。

(一)市產業權之限制 城市因係為國家或州政府法律所產生，其所有之產業，有時須受國家或省政府之支配，有時則否。故城市產業，可分為兩種性質：一為公產，一為私產。美國對於兩種市產，應否受州政府之監督一節，於三十年前，曾由法院決定之，大概如下：「凡城市所置之產業，專為公用者，州議會得指令城市移交任何其他政府機關，并可付價值。但於城市所置之產業，專為特別私用，毫無公共或政治性質者，則不能強迫其讓與別種機關。有時即欲變更之，亦當予以相當之報酬。此種分別，甚為合理。但不能將兩種產業之種類與名稱，完全明定，蓋以美國各州所認為公私產業者，頗不一致，有於一州認為公共產業，於另一州則又認為城市之私產矣。」(Mount Hope Cemetery V. Boston 158 Massachusetts, 709)

依上述之法院判詞論之，其末句所述，誠屬至理。蓋自理論上言之，公私產業，似易區分，自事實上言之，則頗不易分別。大概美國各州，於判定公私市產時，頗不能一致。但城市街道，概認為純粹的城市公產，為州議會所授予城市，供給公用者，州議會可以隨意處置之。此因城市街道為全州人民公共交通之用，非為一市用也。以此論之，是城市街道與鄉村街道，并無區別，蓋因州議會對於兩種公共性質之產業，皆有支配監督之特權，凡城鄉街道之特許權，皆可由州議會自由授之於人，而城市則不能將此特許權授之任何人也。

再論城市之公園，美國各州，則主張不一，有認為非一市之私產，乃為全州之公物，受州議會之支配也。（*Hartford V. Maslen*, 76 Connecticut, 599, 611.）有認為城市之私產，不受州議會支配者。（*Detroit V. Park-commissioners*, 44 Michigan, 602, 604.）此種不同之主張，於城市之橋樑碼頭等，亦復如是。但城市之自來水、電燈廠等，則認為城市之私產，無公共性質也。（*Cases Cited in Eugene Mequith, Treatise on the Law of Municipal Corporations, Vol. I, pp. 504*）

雖然，城市固有私產矣，但美國各州之法院，即對於城市之私產，亦非完全許各市可以自由處置者。各州法院，大概以城市之私產，雖不能由州議會自由取之，不付相當之報酬，但可依私產之原來用處，自由規定其管理方法也。此點於阿月根州（Oregon）法院之判決，可以知之，請略述之於下：「城市之公園，煤汽，自來水，溝渠等，得規定為城市之私產，但有時亦可規定為公共之需要，如州議會決定某市所主有之上述各種私產，有公共需要時，予意該各私產，不應為完全私產也。」（*David V. Portland*, 14 Oregon, 98.）而美國竟有某一州之議會，因得法院之許可，將某市自來水廠之管理權，移交市長所指派之自來水委員會接管之。（*Coyte V. McIntire*, 7 Houston Delaware, 44.）但此種自來水管理權，雖屬移動，其用處仍未稍改也。

城市所征收之稅款，概為公共之產物，得由州議會自由處置之。各城市不得州議會之許可，不能自由征收任何之市稅，故城市於執行征稅權所收之稅款，非城市私有之財產，純粹的受州議會之支配。即市款已經劃定作為某種用處後，仍得由州議會另定為別用也。即城市公債所得之款項，亦得由州議會決定其用處。至關於城市由自

來水廠燈火廠所收之款項，與護照費，或私人贈款，各收入亦得由州議會干涉之，監督之，則難決定，蓋因關於此種判決案件，美國極少，總之，凡為半公半私性質之市產，不受州議會之干涉者，其收入亦不應受其干涉也。

此外城市於所許之市權範圍內，概有契約之權，城市此種權限，與私人團體相同，但城市與外人訂立契約時，應依照州法律，或市公約，或市法令所規定之條文辦理之。大概辦法，凡城市與外人訂立財款之契約時，應由市執行首長，代表城市，簽字蓋章，至購買細小之用品，則可由各部部长，各自購買之。有時市公約，并規定城市於某種重要契約，如購買土地，或置公共燈廠，須得市議決機關之認可，方能發生效力。再訂立契約權，概含有執行契約內各條文之權也。

## 第二節 市責任

查權限應與責任并行不缺，此不獨個人應當如此，即城市亦應如是。各國城市，概領有種種之市權，雖所得者，有多少不同之別，并受種種限制，但權限皆未或缺，茲請述城市之責任焉。

(一) 城市對於產業之責任 前述城市之權限時，已知城市之產業，有公私兩種之別，關於城市對於產業之責任問題，此兩種分別，亦有關係焉。現在各國城市主有之產業，其能取得收入者，如有損害私人時，城市概須負責賠償。譬如城市於管理自來水，煤汽廠，小菜場，碼頭，公墓，等事業，如有損傷私人之處，城市均須賠償之。按城市對於此種事業，應負損失之責任，與私立團體之責任相同。但關於公共性質市產之不收費者，即有損害私人時，城市概

可不負責任。譬如城市於建築或修造市政廳，或學校，或消防署，與警察署，或醫院，公共圖書館時，遇有傷及市民時，城市概可不負責任。但現在美國各州之法院，對各種公私性質之事業，設有累及市民時，則城市一概負責。然城市之責任如此擴大，無所依據，但法院之理由，大體以城市所主有之各種產業，無論其目的何在，用處何在，均應安全無傷於人，方為保全市民公共福利也。

(二)城市對於契約之責任 凡城市代表國家，或州政府，執行公共事務，與人訂立契約時，州議會會有支配城市負責之特權，有時得令個人對於城市應負之責任，一一擔負之。有時亦得准許其免負責任。但城市因城市自身事務，與人訂立合同時，則須自負責任，如不能履行契約之條件，得由人民訴之於法院，此與普通私人公司應負之契約責任相同。蓋城市自註冊後，即於法院中，有一種相當之地位，既有權限，并有責任也。即有時城市與人訂立契約，係代表州政府，或國家，并非執行城市私法人事務者，其責任仍不稍減。州議會如不得城市之允可，不能代城市訂立契約。與私人或私人團體訂立合同時，對於私人或私人團體之權利，必須尊重之保護之也。

城市之官員，無論為選舉者，或指派者，均不生契約上之關係。其指派之官員，并無一種特別權利，可以隨之。有時城市執行首長，或議決機關，依市公約所賦予之權，廢除某種官職，則主持該職之市官，即未滿期，亦須隨之而停職，此非損傷該市官之權利，毫無契約上責任之發生。其因法院之決定，或因召回案之決定，而使某市官去職者，亦與此相同也。此種原理，至為充足，蓋官職者，公共之信任，非私人之祖產，既不能買進賣出，又不能傳授於人，無論如何，毫無產業之意，存乎其中。但城市因某種工程，與公共工程師訂立契約時，則契約中產業之權，於是乎成立焉。

城市之職務，必須由市官員執行之，此與國家或州政府職務，由國家或州官員執行之相同。所謂市官員者，城市政府之經理人也。城市事務，自不能由無生命者經理之，蓋城市之事，須有靈敏之才能，方能運用得宜，其無生命者，無此靈敏才能也。城市之法律，不能由城市自己實行之，其條文之執行，必須倚賴人力，若無執行之市官，或法院之法官，所有城市之法律，將必全歸無用，故政府之事務，全賴其經理人，以執行之。但既爲人類，則難免不有錯誤，不有疎忽，不犯過失，更有時亦難免不損傷私人之產業也。

依現在各國之普通法律，凡私人團體代理人，於執行代理職務，有過失 (Fault) 時，其私人團體，應負一切之責任，蓋代理人，於代理職務範圍內之一切行動，均須由被代理之主要機關，擔負一切責任也。然則，此種法律，於國家或州或城市之官員，執行代理職務時，亦適用乎？及各級政府之官員，於執行代理職務時，有錯誤疎忽行爲者，各級政府，亦應負責乎？按歐陸各國國家，及各市之官員，於執行普通職務時，如因過失 (Fault) 損傷私人者，各級政府，均須負責賠償，不能以政府地位，毫無過失，不容被人控告於法院之法理，而逃脫其責任也。但政府代各官員負責，須由受損傷之私人，依特別手續，於行政法院中，提起訴訟，不得就普通民事法院中控告之。英美之法律，則完全相反，兩國各級政府，對於各級官員之過失 (Fault)，大概不負責任，如官員因過失損及私人時，私人不能控告政府，雖英國中央政府，及美國中央與各州政府，有時亦許私人控告之，但普通言之，法律並不許私人控告也。美國中央政府，及州政府，對於兩級官員之過失，大概不負責任，卽有負責任時，亦屬出於自願，非法律所必需，且頗意擔負之事，實概極少也。若論美國之城市地位，因有兩重地位之關係，故其對於市官員過失上之負責，亦卽不同。依美國法

律原理言之，凡城市通過市法令，執行州法律，征收賦稅，及辦理選舉時，皆係代理州政府之行政，如城市不代理之，州政府須自行辦理，因州政府不須負州政府官員過失之責任，故城市之代理州行政時，亦不應負其官員過失之責任也。此種原理，概為美國法院贊成之，故現在美國各城市不負市官過失責任也。有時城市所執行之事，并非政府職務之性質，如城市自來水電汽煤汽等之供給，及有時城市自辦之電車等，皆係商業性質，能得收入之事業，毫無政治之性質在，如城市不承辦之，自有私人集股舉辦之，而各國城市之私人舉辦此種事業者，并甚多也。夫城市舉辦商業性質事業時，既享有商業公司之權利，自應擔負商業公司應負之危險與責任，其市官員為城市之代理人者，所有一切舉動，應由城市擔負責任。如市官員因疎忽或過失，而傷及私人時，其城市應負擔賠償損失之責任，與商業公司相同，美國各州之法院，概如此主張也。

(三) 兩種主張之運用 依上述兩種主張之分別，凡城市於執行市法令權限時，如有疎忽之過失，城市無須負責。但市議會所通過之市法令，如出於所許之權限，或不合情理，或偏私不公，或有別種不完備情事時，則法院即可宣告法令無效，但該市法令，如於宣告無效之先，已經實行，并有損傷私人處，城市并不負如何責任也。城市於執行城市議決職責時，頗有自由之權，如國家或州法律，并未明定城市於某種事務，應通過一種市法令，或市法規，則城市可以隨意通過，或不通過之，即不通過，城市并不須擔負責任。凡普通市權，授予城市後，其如何執行此權，乃為市執行首長與市議決機關之自由權，無論何人，不能強迫其依特別某種方法執行之，亦不能強迫其於所授之權之外執行之。再城市於所許之權限內，通過一種市法令，如於實行時，稍有疎忽，因之有傷私人之私產，其損失之責

任，亦不由城市負之。

有時州法律，以減少有妨礙物，或規定火界 (Fire Limits) 或規定公安規則之權，賦予城市，為維持公共安寧起見，各城市，應執行此種職權，如不執行之，易使私人受種種損傷也。但美國各城市，現在之法律，對於此種損失，大概不負責任，即有時私許私人團體，執行有妨公共安寧之事，城市亦可不負責任。譬如城市發給一種打槍房護照，即該房之靶子，設於街道附近處，遇有彈子傷及路人時，市城亦不負如何責任也。

再城市於執行政府權限時，亦不須負如何之責任，譬如城市規定公共衛生規則，或交通規則，或檢查市內戲院，或遊劇場，或許市官員毀壞私人產業，以滅滅火患等，皆係執行政府之責任，得由城市自由執行之。如執行上述各種政府職務，因執行市官，或議決機關之疎忽，而致私人受有損失時，城市亦不負如何責任也。即城市於所領之職權外，誤認為其職權，而執行之，即有損失於私人時，亦不負責任。譬如城市，本無權發給某種護照，或許可證者，而城市竟發給之，一經查明收回時，其護照費，或許可證費，即不能退還。此種私人之損失，城市亦可不負責任。但有時州政府，亦可規定上述各事，城市應負責任，則因城市疎忽，而使私人受損失者，城市即須負責任矣。查美國各州中，常有州法律，如此規定也。

(四)關於城市各部官員過失之責任問題 如論城市各部之行政，其責任問題，至為複雜，因各部所辦之事，種類既多，性質又異，其中有為政府性質之職務，此種職務，屬城市代理州政府執行者，毫不收取費用，如警察行政是。關於此種行政部市官所作之事，如有傷損私人時，城市不負責任。但其他行政部所辦之事，係屬商業性質，收取



種種費用者，如城市自來水行政部是。其市官員之舉動，如有錯誤時，法院概使城市負完全責任。但對於介乎兩種職務之中之行政，實無一定之法律，可以決定其應否負責。譬如城市於各工廠或各家宅收集垃圾之職責，即介乎政府職務與商業職務之間者，至不易歸類也。

自上述法律之分別，再論事實如下：城市警察部之地位，為政府行政，毫無疑意，其警察官員與警士，雖由城市指派之，各人之薪金，雖出自市庫，但其職務，完全為州政府之代理人也。如警士有失察行為，或警官有越分事實，城市并不須負責。如警官誤用其職務，打傷市民時，市民可於法院中，提起刑事上之訴訟，或於其長官前，告發其罪過，但對於該市民之損傷，城市不負責任。城市不獨對於此部之普通行政，如巡邏街道，崗衛地方，逮捕罪犯等，不負責任，即對於其他公共職務，有時劃歸警士辦理者，如檢查房屋，或調查選民，或發給護照等，城市亦不須負責也。

城市之消防行政，與警務行政相同，如無特別法律，使城市負責，所有消防部各官員之行動，城市并不須負責也。有時消防官員，因缺乏經驗，與才能，或因疎忽不慎，或於施救火患時，或於路中行走時，有傷害市民處，均不由城市負責。即城市因疎忽，未備適宜之救火機器，或不將已破壞之機器，修補之，或不能供給充裕救火自來水等，均不得使城市負責。至關於公共衛生行政，教育行政，救貧行政，公園管理，公共房屋管理等，均屬公共性質之職務，各該行政之市官，即有過失處，均不由城市負責也。

至關於城市之公共營業行政，概有商業性質，如城市電車電燈事業等，其職員之行為，概須由城市負其責任。譬如電燈，如有因簡陋電線，而傷及人命者，城市不能逃脫賠償人命之責任。即以自來水行政論，雖自來水與公共

衛生有密切關係，但自來水概認爲商業性質，其城市之應負責任，與他商業公司相等也。是以自來水行政部，如不將自來水管等，保持完全，遇有損害私人處，城市難逃其咎。再城市所管理之小菜場，公墓，碼頭等，亦屬商業公司之性質，故其責任甚大，如有錯誤，與損失，應歸城市擔負責任。如關於此種商業性質之事業，城市不負責任，則城市之地位過於優異，其權利過於廣大，而市民受無窮損失，至不公也。

上述各部行政官員過失之責任，簡而易明，即普通市民，不知精細法律者，亦可明晰。但有其他行政部，因其地位之不明顯，不易決定其責任，譬如道路之建築，與保護，或溝渠之建築，及垃圾之清除等等，應認爲政府行政乎？抑應認爲私人事業乎？依美國大多數法院之主張，則以城市街道，如不能維持適宜，城市應負惰職之責任，至鄉郡之當局，不能維持道路適宜時，法院并不歸咎之。卽有時歸咎者，亦屬甚少也。關於此種區別，法院理由甚多，但并不十分充足。（參閱 F. J. Goodnow: *Municipal Home Rule*, pp. 144-146 與 John F. Dillou's *Commentaries on the Law of Municipal Corporations* Vol. IV, pp. 2945-3035）按法院常時聲明城市之街道，非一市之產物，則街道是否修補適宜，不能使城市負其責任。至鄉郡大道（*highway*）之建修，自羅馬時代，卽屬政府行政，并爲國家政府或州政府行政也。故無論爲州政府大道，或城市主要大道，其性質與用處，均屬相同。美國有數州法院，承認歷史上之事實，以城市街道之不能安全清潔，非城市當局，可以負責，但大多數州法院，則承認上述之分別，以城市街道，能否維持適宜，應由城市負其責任。如州法律未規定城市，可以不負街道適宜之責任時，各街道如不適宜，均須由城市負其責任，而鄉郡等，則可不負責任也。此種分別，普通市民，少能知之，非可怪也。

再論溝渠制度，依普通規則言之，如城市計劃，溝渠制度，為維持公共衛生計，乃係執行政府行政之責任，可以自由處理一切。如城市於街道下，未能設備適宜之陰溝，致使穢水，泛濫於私人之產業。或所設備之水溝制度，與公共所需者，又不相合，或溝渠制度之全部，諸多缺點，城市概不負責，祇於有礙公安時，城市不能逃其責也。溝渠之總機關，與主要溝管等，於建設完備後，應辦理之例行公事，如有錯誤時，則應由城市負其責任，但此種分別，至不易決。蓋因個人產業之損傷，常係計劃與管理兩方面之不善，故有多州，規定城市溝渠，如有計劃不善，或計劃後，不能一實行之，均由城市擔負責任。再關於垃圾與雪之清除，及街道之洗滌，法院主張更多出入，至今尚無一定之解決，有數州於該各行政部辦事人辦事之不善，概責令城市擔負責任，但亦有數州不責令城市擔負此種責任者。

考城市官員之過失責任問題，至為複雜，至今仍無適宜之解決，大概美國各市之市官員，於執行政府職務時，即因疎忽而致市民身體，或產業之損失，城市并無賠償之責任。譬如救火車，於熄滅火患歸家時，忽於十字街口，因疎忽而損傷市民之身體，其車夫之疎忽處，已經承認後，但受傷者，并無控告城市請求賠償之權。但自吾人普通理想言之，總以市民之受傷者，於道德方面，實可控告車夫之主人，（指城市）即自法律方面言之，亦應有控告城市之權限，是以普通市民，對於市官之過失，已經承認後，因擔任行政部職務之不同，而使城市或負責或不負責，實不能了解也。

但如規定城市於其市官員之一切過失，均負責任，亦有困難之處，是以現在市官員執行政府職務，免負責任之政策，雖不公允，但另採他種政策，使城市對於各市官之過失，均須負責，亦未必公允。譬如消防部市官之過失，規

定由城市負責，則凡有消防部任事之人之一切過失，均可由市民控告城市，如證明實有過失後，則城市須負責賠償之，如此，則城市之賠償費，當必甚大，而城市必須征收特別稅以充之，是市民之負擔上，增加甚大。其實此種負擔，為額外之負擔，亦不公允也。故關於城市，對於市官員執行政府職務時之過失，如不使城市負責，則於受損失之市民，似甚不公，如使城市負責，又使普通市民擔任額外稅款，亦甚不公，今欲兩全其美，實不易也。

雖然現在美國各州法院之傾向，大概將城市之責任，日益擴充，凡有市官員因公損傷私人時，概使全市分擔私人損失之賠償責任，因私人損失由大家分任之，其負擔究較輕。現在美國法院及立法者，對於公與不公之問題，概不加注重，但對於公共福利問題，則特別關心也。

## 總結

城市之權限與責任問題，實太複雜，各國各有不同之主張，即在美國各州，主張亦不一致。總之城市之權限，無論大小，總須限制適當，如城市權限過失，有時竟與國家或州政府法律相衝突，有時竟有損害市民幸福處，均屬非宜。至城市之責任問題，於商業性質，或私人性質之行政，如有損失私人時，固應由市政府擔負責任。即於辦理政府性質之事，如市官員因過失，損傷私人時，亦應由城市負責賠償，此固歐陸各國之辦法，亦係美國近來之傾向。如此使城市多負責任，一則可使市民不致受過大之損失，二則使各行政部官員，於服務時，皆不敢不特別小心也。我國市政初創，法律簡陋異常，對於城市之權限與責任，并無詳細之規定，故城市於所許辦之事務，如何辦理，及市官員

之過失，城市應否負責，均無明文以規定之，概由各市各自決定也。

習問 (Questions)

- (一) 概括式之市權如何試詳言之？
- (二) 列舉式之市權如何試詳言之？
- (三) 江蘇暫行市鄉制，與內務部民十所公布之市自治制，其所賦予各市之市權爲何種方式？試說明之。
- (四) 市法令應有如何之限制？試分別說明之。
- (五) 市產業權之限制如何試詳言之？
- (六) 市稅收入之性質如何試詳言之？
- (七) 城市之契約權如何試詳言之？
- (八) 城市對於市產業之責任如何試詳言之？
- (九) 城市對於契約上之責任如何試詳言之？
- (十) 城市與其官員亦生契約上之關係否？
- (十一) 歐美城市執行政府職務時，對於市官員之過失，是否擔負責任？試詳言之。
- (十二) 城市對於警察消防兩部官員之過失，應否負責？試詳言之。
- (十三) 城市對於商業性質各執行部官員之過失，應否負責？試詳言之。

(十四)城市對於一切執行部官員之過失一律負責有何困難之處試詳言之。

(十五)我國城市之權限與責任如何？試詳言之。

(十六)我國對於城市之權限與責任應效法歐洲各國之政策抑應效法美國之政策？試詳言之。

參考書 (References)

1. W. B. Munro: *Municipal Government and Administration*, Vol. I, Chaps. 10 and 11.
2. F. J. Goodnow: *Comparative Administrative Law*, N. Y., 1903, two vols. in one.
3. R. J. Arnold: *The Law Relating to Municipal Corporations in England and Wales* (6th Edition, London, 1910).
4. J. F. Dillon: *Law of Municipal Corporations* (5th Edition, 5 vols., Boston, 1911) Vol. III, pp. 1553-1599; 1600-1684; 1765-1903; 1904-2087; 2088-2309; Vol. IV, pp. 2807-3064.
5. F. McQuillin: *Law of Municipal Corporations* (6 vols. Chicago, 1911-1912, Supplementary, Vols. 7-8, 1921) Vol. 3, pp. 2452-2558, Vol. 7, pp. 7232-7245, Vol. III, pp. 2559-2777, Vol. 7, pp. 7247-7304.
6. H. S. Abbott: *Treatise on the Law of Municipal Corporations* (3 vols., St. Paul, 1905-1906).

7. J. E. Macy: *A 5th Edition of Cases on Municipal or Public Corporation* (Boston 1911) pp. 236-405.
8. E. F. White: *A Treatise on the Law of Negligence of Municipal Corporations* (Indianapolis, 1920) pp. 26-76; 77-108; 127-137; 237-238.
9. J. H. Beale: *Selection of Cases on Municipal Corporations* (Cambridge, 1920) pp. 474-529; 530-652.
10. F. J. Goodnow and F. G. Bates: *Municipal Government*, N. Y. 1919, Chaps. 6.
11. W. B. Munro: *Government of American Cities*, Chaps. 3 and 4.
12. F. J. Goodnow: *Municipal Problems*, Chaps. 2, 3, and 4.
13. F. J. Goodnow: *Municipal Home Rule*.
14. G. A. Miller: *The Home Rule Law for Cities in Michigan*, *Proceedings of the National Municipal League* 1909, pp. 229-248.
15. D. F. Wilcox: *The American City*, Chap. 11.
16. F. G. Howe: *The Modern City and Its Problems*, Chaps. 4, 7, and 8.
17. D. B. Eaton: *Government of Municipalities*, Chaps. 1, 2, 3, and 4.

18. W. B. Munro: *Government of American Cities*, Chaps. 3 and 4.
19. F. J. Goodnow: *Municipal Problems*, Chaps. 2, 3, and 4.
20. L. S. Rowe: *Problems of City Government*, Chaps. 6 and 7.



## 第九章 市通律與市公約

### 一 市通律與市公約之區別

城市通律者 (municipal corporation) 乃一國或一省(或邦或州)立法機關所通過關於城市政府之根本法律，與省憲或國憲之性質相同。換言之，即城市之憲法也。凡市政府之權限，與責任及其政府制度等，均於此普通市法律中規定甚詳。故一市市民有意組織城市政府時，均可依通律之規定請求註冊，取得一種註冊證明書，即可組織城市之政府，其各市之權限與責任，及其政府之組織大體相同，其不同者，即議決與執行兩機關之員額，略有多少之區別。再證明書中對於各城市之四界，亦有規定，我國及歐洲各國之城市法律制度，概屬如是。城市公約者 (city charter)，亦係一國或一省立法機關所通過。關於城市之根本法律，其內容所涉及各問題，與城市通律無異。凡關於城市政府之權限與責任，固有詳細之規定，即市政府之制度，亦有相當之條文。但依城市公約制度，各組市政府者，各市須各有各殊之市公約一份，其政府組織，及權限與責任等，有時頗有極大之出入。此種市公約，有

由各市各依國家憲法或省憲或普通市公約法律之規定，各自制定者，此即所謂自主市公約制度，美國今日奉行  
者甚多。有由上級政府之立法機關訂定數種制度，任由各市選擇一種後，各自訂定城市之公約者，此即所謂任選  
市公約制度，爲美國最近所發明也。又有由市民草訂一種市公約，呈請上級政府之立法機關通過者，此即所謂特  
別市公約制度，其歷史至久，即在今日美國各州中，採用者仍甚多也。

歐洲各國之城市通律，概爲一種甚詳之城市法律，如將各通律歷年之修正案，合爲一氣，則尤詳矣。譬如法國  
1864年之城市通律，計共四章，一百五十二條，如將章節詳細列之，則大概如左：

第一章 總則 凡城市政府之組織，（如市議會，市長，及助理員等）

城市名稱之更易，及新城市之註冊事，均有規定。

第二章 市議會

第一節 市議會組織法，

第二節 市議會職責，

第三節 市議會權限。

第三章 市長與助理員

第四章 市行政

第一節 市產與公共營業，

第九章 市通律與市公約

第二節 司法訴訟案，

第三節 市預算案，

第一股 收入與支出，

第二股 市預算之決定，

第四節 城市之責任。

參閱 (Albert Shaw: *Municipal Government in Continental Europe*, N. Y. 1895, Appendix III)

以上并未包括法國城市通律以後之修正案，如竟包括之，則更長矣。英國之城市通律，亦屬甚長，將來當將詳細條文，附本書後，以備參考焉。我國內務部民十所頒布之市自治制，計有八章，七十八條，江蘇暫行市鄉制，計其六章，八十一條，均屬甚詳之城市通律。至浙江（二章十五條）湖南（一章二十五條）兩省之憲中之市自治制，其條文則至簡單。各市制均當附於本書後方。我國淞滬市公約，與中央所頒布淞滬市自治制之特別市公約皆有詳細之條文，亦當於本書後方附錄之，此我國市通律，與市公約詳略之大概也。

美國市公約條文之長短，依城市之大小為定，大概言之，美國小城市之市公約，僅係十數張而已，但大城市之市公約，則張數奇多，如紐約市之公約，竟有一千四百七十八張之多，而美國各城市，近年來之趨勢，則大概規定市公約甚詳也。至美國各城市公約章節之分配，無甚出入，大概如下：（一）城市之四界，（二）城市之組織——市議決與執行機關——（三）市官員之推舉與選舉（如州法律對此已有規定者，則不另行規定），（四）各市官員之責任，

及其互相之關係，(五)各行政部之組織法。此外更有規定以下各問題者，(1)預算案，(2)合同之訂定，(3)賬目之核算。

自各國市通律或市公約之詳簡觀之，大概偏於過詳者居多數，其實市公約或市通律，既係城市之根本法律，與國憲或省憲之性質相同，是一經制定後，不應常加修改，既不應常加修改，則其所應包括各問題，應為關係重大，一經規定後，無須常時修改者。如規定太詳，則不免常時須加修改，是非城市根本法律所應為也。譬如關於市執行機關之組織，可由市議決機關，依城市各時期之需要，酌量分配之，不應於市公約或市通律中，預先規定。蓋預先規定，難免與各時期之需要不合，則不能不時加修改，而城市根本法律之尊嚴，頗受損傷也。有時市公約中，常將市行政部，規定為一定之數部，則一市新事業發生後，竟不能隨時增加新部，以舉辦之，如俟改正市公約後，再加新部，則市行政未免因之遲誤矣。有時市公約規定市官員之薪金若干，殊不知一市之生活程度，各時期頗多出入，如依一時期之生活程度，而規定各官員之薪金，則數年後，市官員之收入，必有入不敷出之虞。如因市官之薪金事，而竟大改城市公約，則市公約之須修改也，未免不勝其煩。是以市公約，或市通律，均須將重大要事載明之，其細小有改變之可能性者，完全從略，則不獨城市之根本法律，可免常時修改之必要，而市行政上之辦理，更多方便之處矣。

## 二 城市「法人地位」之起源與城市之根本法律

古代城市，本無所謂法律，更無所謂城市根本法律也。各城市，大都皆為獨立城市國家，各能自由行動，不受若

何之限制，但有時爲強有力者所征服，則其自由之程度，不無稍有種種之限制，惟各城市仍無所謂市公約可以取得，亦不受若何城市通律之限制，故古代各城市，皆能享受自主之特權，毫無法律以管轄之。當羅馬（Rome）立國之初，各城市尚能各自爲政，非常自由，後因受羅馬普通城市規則之限制，其自主之地位，因之大受損傷，是城市含有「法人之思想」（corporation idea）起於羅馬。所謂法人者，指多數市民，依法律所組織之公共團體也。後因羅馬帝國，爲野蠻民族所滅，因野蠻民族，毫無法律之思想，故城市又無根本之法律矣。自十一世紀起，有所謂市法律之運動，但當時之市法律，與今日之市公約，或城市通律，頗有不同之處。蓋當日之市法律，僅爲王侯或教主所許，城市若干權利之證明書，祇爲一種公文形式，其效力與王侯或教主之勢力相終始，遇王侯或教主死亡後，新王侯或新教主接任其職，則各城市之市民，須要求其承認種種權利，繼續有效。中世紀之歷史，載有此種要求者，不勝枚舉。譬如英王亨利第二（Henry II），發給倫敦市民一種公文式之證明書，載明種種權利，及至理查第一（Richard I），接任後，因市民之要求，所有亨利第二所許之權利，完全承認有效，以後約翰（John）與亨利第三，次第接任，因市民之相繼要求，對於前皇公文中所許之權利，均各承認，毫未稍加更變也。

再當日所許各城市之權利，概爲公共之性質，得由全市市民享受之，非專許給一部分特別自由民也。至依註冊方法，取得一種市公約，或依市通律而註冊者，僅使城市一部分特別市公民，成爲一種法團，享受種種權利而已。此種辦法，乃爲後日之制度，是予城市一種特別法人之資格，注意一部分市公民之權利，其法團之性質，爲一種有限制的組合。英國各城市，於十四世紀時，方取得此種城市法律，但多數城市，確早已於未取得此種法律之先，自行

團結市民爲一氣，成爲一種事實上之城市團體，對外以團體名義代表之，製有團體之公印，通過種種之規則，相繼承受城市之產業，并可相見於法庭之中。其各城市於十四五世紀時之正式註冊，僅於各城市之事實團體地位上，加以城市法律之認可而已，對於城市固有之組織，毫末如何更變也。再至十六、七、八、三世紀時，法團 (corporation) 之義意，尤多限制之處，與十四世紀之公共性質，相離更遠矣。

最初之市法律，係由封建諸侯或教王之所賜，因各城市之法律，概爲各自單獨請求者，各市所得之權利，是以至不一律。凡市法律已由王侯發布後，不得隨意收回之，如王侯有意收回者，必須經過法庭之判決。其手續大概由王侯通知法庭，傳令市官員，到庭問話，如市官員有理由可以陳述者，可以自由陳述之，但法官概受王侯勢力之壓迫，不能自由執行其任務，對於市官之理由，無論若何充足，概不理會，故各城市之法律，常因之而被取消者，爲數甚多也。查十七十八世紀各城市之市法律，概屬王侯所發布之特別性質之市公約，非一種城市通律也。當時無論歐陸各城市，或英國各城市，或美國殖民時代各城市，均有此種特別性質之市公約。但於一七八九年時，法國政治革命後，法國國會竟改各國向來之習慣，規定一種普通市法律，予各城市以同樣之權利，將各城市之地位，規定爲同等之地位。再至一八〇八年時，普邦亦效法法國規定普通市法律。英國於一八三五年時，亦效法普法兩國之辦法，規定城市通律，於各城市均適用之。現在美國各州中，亦有多州效法歐陸各國，採用城市通律制度也。

### 三 十九世紀後歐美各國市法律制度

自十九世紀至今，歐洲各國，大概仍繼續以城市通律，規定城市為同樣之組織，并以同樣之權利賦予之。但在美國，於最近百年中，概採用四種市法律制度，如下：（一）特別市公約制度，（二）城市通律制度，（三）自主市公約制度，（四）任選市公約制度（Optional）。

（一）特別市公約制度 特別市公約制，為最老之制度，本章前節，已經述明。此種制度，在歐洲各國，早已不用，但在美國各州中，頗有數州，仍繼續施用之。按主張特別市公約者，咸以城市為一州之分區，依州政府法律而產生者，其產生之原因，乃為便利政權之行使而已，應受州政府隨時之支配，非神聖不可侵犯之團體也。况各市有各市之特別問題，更應依各市之特別情形，分別規定適宜之市公約。因此之故，美國各城市之市公約，常時完全不同，出入頗大也。此種制度，雖有上述兩種理由，但州議會，因須對於各城市之註冊，隨時通過不同之市公約，州議會職務上，未免過於繁忙，往往因之不勝應付，此一弊也。再因州議會既須通過各市之公約，則各城市受州議會之干涉處，必然極多，而城市之自主權，不得不因之而損傷也。尤有進者，各市既有特別市公約，則各城市之政府制度，難望皆為一律矣。

美國各州中之行特別市公約制度者，大概手續如下：凡城市欲取得市公約者，其第一步須自訂市公約草案，呈請州議會批准之，但此種草訂市公約，并呈請州議會批准之之責任，得由市政府當局，擔任之，得由地方公團擔任之，亦得由多數市公民擔任也。在州議會接得此項草訂之市公約後，即交付適宜之委員會，審查之，委員會接得此項市公約後，即公開的舉行市公約討論會，并將其討論之結果，作成報告書送交州議會議長，由議長開會投票

公決之，如經大多數州議員可決時，即可發生效力，則市民即可依公約之規定，實行組織城市之政府。但草訂之市公約中，有時規定有須經市民投票公決後，方生效力之條文，則該公約，雖經州議會完全通過後，仍須發交市民公決之，如得市公民大多數同意時，則市公約方能發生效力。查美國於近二十年中，准許市公民公決所草訂之特別市公約者，至爲普通也。

(二)城市通律制度 城市通律之制度，現在仍通行於歐洲各國，故歐洲各城市，除京城外，無論大小，概依普通城市法律，各自組織政府，并不須另訂城市公約也。其所需者，僅就城市通律所許之權利義務，各自組織城市政府，以執行之。雖然，各城市有甚大者，有甚小者，有時因各城市之問題，出入過大，於事實上，難使各城市完全採用一種市制，毫不變通，是以歐洲各國之城市，雖依普通市法律而組織，但各城市之政府，并非完全相同，即其市權，亦非毫無出入也。大概歐洲各國之普通法律，皆規定各城市，可依其大小之不同，而組織適宜之政府，如城市大者，其市議會可稍大，即其市執行官員，亦可稍多，若城市小者，其市議會，固可稍小，即其執行官員，亦可稍少也。再各城市之市權，雖於普通城市法律中，已經規定，但各國政府，仍可以特別行政法律，或執行機關之教令，賦予某城市以特別權。此種特別市權，得之於特別法律者，英國最多，故現在英國各城市，雖依城市通律而組織者，但大半之市權，不能完全一致。即德法義各城市，亦如是也。再歐洲各國中央行政機關，概有分配各市市權之自由權，故遇各市必須特別市權時，均得隨意賦予之。

美國各市於殖民時代，各有一種特別市公約，即在革命以後，仍係一種特別市公約制度。及至十九世紀中葉，



因各州議會，常因政黨關係，干涉各城市內部行政，使各城市行政，不能納入正軌，故有於州憲法內，規定城市之法律，須採用普通法律制度。自此以後，各州中運動改特別法律為普通城市法律者，日益加多。及至十九世紀末期，各州憲中規定普通城市法律者，計有二十州也。後因數州規定有城市分等法，依各市人口之多寡，而分城市為數等，各定普通之城市法律，則絕對的城市通律之條文，又可逃脫，而特別市公約之弊病，并未免除。譬如紐約（New York）米立所托（Minnesota）及康特克（Kentucky）三州，均於州憲中，規定城市為若干等，又有數州憲，規定州議會，得自由分城市為若干等。美國法院，對各州城市分等一節，概認為除州憲有明文禁止外，皆可自由分之，但須依各等城市之不同需要為定也。按美國法院，對於城市分等一事，於阿海阿（Ohio）州法庭，對該州一八五三年至一八〇二年半世紀之城市分等態度，可以知之。當一八五二年時，阿海阿州議會，通過普通城市法律，將城市分為二等，各定適宜之政府組織。法庭對此兩等城市之分類，認為適宜，後該州又分城市為十一等，而其中有八等城市，僅含一市而已。但當時該州法院，則認城市依人口多寡而分等級，至為適宜，即有一市，自成一等時，亦屬無妨也。因此之故，凡州議會欲為一市通過一種特別法律時，祇須將該城市規定為一種特等城市可也。有時即不能如願以償，州議會更可採用別種方法，以達其目的。譬如州議會，有時通過一種城市法律，因條文所規定者，有特別性質在，故祇可於一市適用之而已。更有時劃分某區為警區，或學校區，或衛生區，而該各區所包含者，僅一市而已，則普通城市法律之條件，又可逃免。蓋該各區域一經劃分成立後，州議會因除受城市普通法律限制外，不受任何之限制，故可自由通過無數之特別法律，是以普通城市之法律限制，并不能救濟美國各城市不受特別法律之弊

害也。

查美國普通城市法律之制度，不能行之有效，原因甚多，其最大者，乃因美國州議會，缺乏歐洲各立法機關遵守普通法律制度之精神，常思逃免該制之限制。再美國各城市之需要，與問題，頗多出入，本不易以一種相同之普通法律束縛之，比如米立阿卜立司 (Minneapolis) 市之市民，共有三十八萬零五百八十二人，而漢斗生市 (Henderson) 之市民，祇有七百六十六人而已，豈能以米立所托 (Minnesota) 州一種普通城市法律，勉強使之苟從。即在歐洲各國，其最大之城市，亦并不受普通市法律之限制也。雖然美國普通城市法律制度，并未完全失敗，因較小之城市，有此普通城市法律制度後，能免去州議會之無理干涉者，尚不少也。各城市之較小者，其政府行政，因州議會無法干涉，尚不乏堅定 (stability) 之特性，即時有變更之處，究屬無足輕重也。故美國各州，如能將州議會希圖逃免普通城市法律制度之精神，設法改正之，則普通城市法律之制度，尤有裨益。查紐約州，於三十二年，前，1894 曾於州憲中，規定一種制度，希得普通城市法律之利益，而免除其弊害。該制度係分全州各城市為三等，規定州議會得就各等城市之不同，自由通過各能適用於各等城市之普通法律，又深知各城市或有特別之情形，故於州憲中，更規定州議會得通過關於某一城市之法律，或一等城市中之數城市之法律，但此種法律，經過州議會通過後，不能即時發生效力，必須更交有關係之城市認可或否認之。

If the measure concerns any city of the first class (New York, Buffalo, or Rochester) it is submitted to the mayor alone; in the case of all other cities the authority to approve or reject

rest with the mayor and council).

如由該城市認可者，則法律更須咨送州長簽字認可，或否決之，如該城市當局否決者，則法律更須復由州議會加以通過，方能發生效力。此種由城市認可或否決特別法律之辦法，是予各城市對關於自身問題之特別法律，有一種否決之機會，雖不能完全保障各城市不受州議會之干涉，但其保護之能力，確有不少，惜所能保護者，祇限於否決州議會所通過之法律，是為消極之抵制，非積極辦法也。伊利諾 (Illinois) 州，則另有保衛城市之計劃在。查該州於一九〇四年，修正州憲，規定凡有特別法律，與芝加哥市有關係者，必須經由該市市公民之認可，方為有效。此種條文，乃承認市民對於特別法律有絕對的否決權，似於芝加哥市之自衛上，有無窮之效力，但自經驗上觀之，芝加哥市實未得若何裨益也。蓋自一九〇四年起，芝加哥市雖能於不願有之法律，可以拒絕，但於願有之法律，則并不能得，所以如此者，概因伊利諾州議會，大概不願通過關於芝加哥市願有之法律，而芝加哥市，又往往不願承認州議會所通過之法律。故於二十年中，芝加哥市所承認州議會提出之特別法律案，僅共三四種而已。故伊利諾州之辦法，亦係一種消極抵制州議會之辦法，并非積極辦法也。

(三) 自主市公約制度 美國於一八七五年前，對自主市公約制度，并未採用，但自是年起，先由密蘇里州 (Missouri) 憲，規定凡在十萬人以上之城市，得各自決定各市之公約，於是聖路易司 (St. Louis) 市，即依此州憲之條文，而註冊為市，其手續至為簡單，大概如下：先由市民公舉市公約起草委員會，草定市公約草案，草訂後，再發交市公民，投票公決之。如由市公民大多數贊同者，即認為正式市公約，并不須呈交州議會批准也。及至一八

七九年時，加利福尼亞 (California) 州，亦效密蘇里州，將自主市公約特權，准許該州各市執行之。但自此年之後，各州中採用自主市公約制度者則甚少，及至一八八九年時，華盛頓 (Washington) 州，亦採用之，再至一八九六年時，米立所托 (Minnesota) 州，又繼起採用，此十九世紀中採用自主市公約制度之數州。再自二十世紀至今，各州中採用自主市公約制度者，則較前世紀爲多，請錄列於左，以備參考：

- 一、科羅拉多州 (Colorado) 一九〇二年起採用者，
- 二、俄勒岡州 (Oregon) 一九〇六年起採用者，
- 三、俄克拉何馬州 (Oklahoma) 一九〇八年起採用者，
- 四、密細根州 (Michigan) 全 上
- 五、亞利桑那州 (Arizona) 一九一二年起採用者，
- 六、內布拉司加州 (Nebraska) 全 上
- 七、阿海阿州 (Ohio) 全 上
- 八、得克薩斯州 (Texas) 全 上
- 九、賓夕法尼亞州 (Pennsylvania) 一九一二年起採用者，
- 十、紐約州 (New York) 一九一三年起採用者，

(參閱 1924 Municipal Index, p. 13, Municipal Home Rules)

各州自主市公約制度之辦法，頗多出入，絕無兩州之辦法，可以完全相同者，但其主要各點，則概相似，請簡言之於左：

在州憲中規定城市得自行提議組織政府者，其城市第一步應辦之事，即應由法定市公民，草定城市之公約。雖然，此非唯一之辦法，大概市議會亦可自由草定之，而市公約由市議會草定者，并佔多數。有時更須組織市公約起草委員會，以草定城市之公約，如米立所托州，即由法院指派委員，組織此項起草委員會，其員額非十人，即十五人也。該委員會之責任，在草訂適宜之城市公約一份，但在草定之先，手續異常繁多，大概先就總委員會，選派各種分委員會，一面調查本州或他州各城市之政府組織，一面舉行公開討論，採納各市民對市公約之意見，待調查及討論後，更由各分委員會，各擔任市公約各章之起草，草成後，更合併之，即爲市公約草案，復經起草委員會公同討論後，即分交市公民投票公決之。但市公民之投票，有在普通選舉時舉行者，有在特別選舉時舉行也。至市公約之決定，普通言之，祇須得比較大多數選民之投票而已，但有數州，如米立所托州，則規定須有七分之四之投票。再市公約經市選民投票公決後，并不須呈請州政府之批准，即可發生效力也。

市公約修正辦法，與製定市公約之手續，無大出入，但修正市公約之議案，有由市民請求者，有由市議會草定後提出者，概無須起草委員會也。換言之，自主市公約之修正，與提議普通議案無異。至各州中有未在州憲中規定自主市公約制度者，常有以普通法律，規定市公約得由市民預先草訂通過後，呈交州議會通過之。此以最後決定市公約之大權，交由州議會領受者，但自事實上觀之，州議會對市民所提議之市公約，大概反對者甚少也。

現在自主市公約制度之大概，已經述明，然則此種制度之優點，果安在乎？請分別言之，於左：

甲、自主市公約制度之優點：

(1) 自主市公約制度。能使市民於所願有之市政府組織，如願得之。——按市公約，由市民自行決定者，市民可將所願有之市政府組織，自行規定之。能得所願有之政府組織，則市民對市政府行政，易有信任，能信任政府者，政府不難得市民之助力，故市政府之一舉一動，易於措手。

(2) 自立市公約制度，能使市公約更較妥善。——按市民生長本市，對本市之所需，與所不需，及種種疑難問題，至爲了然，由市民自定市公約，市民可將所需者，一一規定之，其所不需者，一一不規定之，卽有至疑難問題，亦較市外人（如州議會議員）易於解決，其所製定之市公約，概能適合民情，故可更較妥善。

(3) 自主市公約制度，能使州議會得有充分時間，對於全州重大問題，加以特別注意。——夫一州事務紛繁，均須州議會加意議決，則州議會不勝其煩，是必對於各議案，不能充分注意。今市公約，既由各市自行制定，則關於市公約之修正案，州議會可無須過問，是可以充分時間，特別注意其他較重大之事務。

(4) 自主市公約制度，能有公民教育之效能。——吾人對於不干己責之事，往往不願加意研究，至與己有關係者，因責任所在，不能不詳加研究，此爲自然之理。自主市公約制度，許市民有參與市立法之權，因有責任所在，故於市內應興應革事宜，卽須隨時研究，卽對於城市政治問題，亦須常時注意，其教育市民各盡責任之效力，至大且深。

(5) 自主市公約制度，可使城市行政，不受州政府政治之影響，——美國各市，因受州政府之影響，致使各城市，不能自由發展，其苦痛之經驗，不勝言述。今規定各市公約，由各市自定之，是使城市與州政府，可以分離，則以前各城市所受之苦痛經驗，皆可幸免，而各市均可依所需之大小，自由發展矣。

查自主市公約制度，優點雖多，已如上述，但該制度非絕無可以反對之理由在，如將全州福利，一併論之，則該制度實不能完全強人贊許之，何也？蓋市也者，一州之分區也，凡一州之法律，往往有關於州內各市之福利者，是州法律必須一致遵守，如有一二城市，或稍不遵，則有害於全州之福利，至大且深。譬如州政府所許關於公共衛生之法律，是有關全州市民生命之安寧，如一二城市固有自主市公約之特權，不肯遵行之，則該市之衛生行政，或竟腐敗不堪，該市市民，固易多生疾病，但市與市，互有往來，一市衛生腐敗，他市亦易受其影響。故自主市公約制度之施行，須有相當之限制，方能無礙全州之福利也。

(四) 任選市公約制度 因謀各市可得各市所願有之市政府組織，更使關於全州大問題，得由州政府自由執行無阻，美國有多州，於近年來，更發明所謂任選市公約制度。考紐約州於一九一四年，通過一種法律，包含六種市政府制度，除該州最大三城市外，無論任何城市，均得隨意擇取六種市制之一種。次年，麻州 (Mass.) 亦通過四種市政府制度，任各市自由採用之。厥後繼起效法者，更有阿海阿與維基尼亞 (Virginia) 兩州也。此制之優點，在能使各市可以自由擇取一種較適宜之市制，同時又可免去自主市公約制度之弊害。各州制訂任選市公約制度時，概甚特別小心，故市公約各條文，與州憲或其他法律，均不致稍有衝突。查美國於近十年中，採用自主市公約制度

者，祇一州而已，但採用任選市公約制度者，則有五州之多也。

#### 四 我國之市公約與市通律

我國本無所謂市政，故市公約，或市通律，均未之有。自前清公布城鎮鄉地方自治章程，規定地方自治組織，與其權利義務後，始有所謂城市通律也。民國十四年正月，江蘇省長，爲圖淞滬市民，免除兵禍計，指派李平書等，組織淞滬特別市籌備委員會，起草淞滬特別市公約，二月內，該委員會，曾草定一種淞滬特別市公約草案，經淞滬特別市臨時市議會通過，并在江蘇省長公署備案，此爲我國第一市公約。惟因淞滬特別市，未能成立，因之該市公約，亦未發生效力。但考內務部民十所頒布之市自治制，其第二十五條，關於市自治會職權之第一項，卽有所謂「議決市公約」五字，自即日起，市公約之名稱，始於我國城市法律中見之。再我國民十內務部所頒布之市自治制，及江蘇暫行市鄉制，與湖南廣東浙江三省憲中所規定之市自治制，皆爲城市通律之性質，至廣州市暫行條例，與民國十四年中央所頒布之淞滬市自治制，（未實行）均關係於一市之政府，爲特別市法律性質也。我國雖有城市通律之制度，但我國中央或各省，仍可自由通過特別城市法律，故我國雖效法歐洲，採用普通市法律之制度，確未得普通市法律之利益也。我國在此過渡時代，萬事未入正軌，地方自治，雖負其名，并無其實，故城市通律，或城市公約，亦祇有名無實之空文而已。將來國政省政，皆有辦法後，地方自治，或能名實相符，加之市民教育程度增高後，對於歐洲城市通律制度之利益，與美國特別城市法律之弊害，可以明白，自有一定之主張，則政府所定之城市法律制



度，或而「普通」或而「特別」，自不肯默而不言。或者美國最近發明之任選市公約制度，竟有主張採用者，亦未可知。

### 總結

市通律或市公約者，皆為城市之根本法律，與一省省憲，或一國國憲相同，歐洲各國，概用市通律制度，并獲益甚多，但大市及京城，概有特別市法律也。美國除採用市通律外，仍有所謂特別市公約，自主市公約，及任選市公約，三種制度。查特別市公約制度，採用以來，弊端百出，美國各市，多厭惡之。其自主市公約制度，雖可由各市，各自為主，惟各市自主權過大後，恐所訂市公約，與州法律常有抵觸之處，亦有缺點。至任選市公約制度，由州議會預訂市政府組織數種，任由各市選擇一種後，各自訂定適宜之市公約，因州議會所訂之市政府組織，必能保障全州之利益，故各市所訂定之市公約，不致與州憲，稍有抵觸，而許各市於各種市政府組織中，擇取一種，又可使各市能得所願有之市組織，與市公約也。此制既能兼顧州市兩方利益，自是較善之市公約制度，故美國各州，採用者日多也。我國政治未上軌道，故地方自治事業，頗受影響，雖定有城市通律，以作城市根本法律，但特別市法律，仍可由中央或各省隨時通過之，其通律之利益，於我國無與焉。但我國土地甚廣，各省城市衆多，常有天壤懸殊之情形，如城市根本法律，竟由中央政府隨便訂定其通律制度，恐難與各市情形不相違背，若由各省各自規定城市通律，則各省城市較少，或者通律，可以行之適宜。現在江蘇暫行市鄉制，能於蘇省行之有利無弊，即其明證。如恐城市通律，由各省自

訂，或仍可發現不適宜弊病，則可採用美國任選市公約制度，或更較善也。

習問 (Questions):

- (一) 何謂市公約?
- (二) 何謂市通律?
- (三) 歐美各國城市根本法律之制度如何?
- (四) 我國城市根本法律之制度如何?
- (五) 最初之城市根本法律爲何種制度?
- (六) 美國城市根本法律制度之種類，共有若干？試詳言其利弊。
- (七) 任選市公約制度，與自主市公約制度，有何區別?
- (八) 我國「江蘇暫行市鄉制」，是市公約，抑是市通律?
- (九) 「廣州市暫行條例」，是市通律制度，抑是特別市法律制度?
- (十) 城市根本法律，究以何種制度爲最善？試詳言之。

參考書 (References)

1. H. G. James: Applied City Government (N. Y. 1914).
2. Nathan Matthews: Municipal Charters (Cambridge, 1914).

3. William Anderson: *City Charter-Making in Minnesota* (Minneapolis, 1922).
4. R. T. Crant: *Loose Leaf Digest of City Manager Charters* (National Municipal League, N. Y., 1922).
5. W. H. Dawson: *Municipal Life and Government in Germany* (London, 1914).
6. Percy Ashley: *Local and Central Government* (New Edition N. Y., 1922).
7. John J. Clarke: *The Local Government of the United Kingdom* (London 1921).
8. F. J. Goodnow and F. G. Bates: *Municipal Government* (N. Y. 1919, Chapters 6-7).
9. W. B. Munro: *Government of American Cities*, Chaps. 3 and 4.
10. L. S. Rowe: *Problems of City Government*, Chaps. 6 and 7.
11. F. C. Howe: *The Modern City and Its Problems*, Chaps. 7 and 8.
12. D. B. Eaton: *Government of Municipalities*, Chaps. 1, 2, 3, and 12.
13. F. J. Goodnow: *Municipal Home Rule*.
14. W. B. Munro: *Municipal Government and Administration*, Vol. I, Chap. 9.
15. A. Shaw: *Municipal Government in Continental Cities*, Appendix 3.

16. 新法令輯要；城鎮鄉地方自治章程（商務印書館 宣統三年）
17. 本書附件；各國城市法律

## 第十章 各國市制進化史

市制者，研究市政府組織，與辦理市政人員選擇之學術。考各國市政之良惡，首以市制之良惡爲定，蓋市制良者，先有適宜之辦事機關，既得相當之辦事職員，復能使市政府各部各科之職責深切嚴明，故市政之辦理，有條不紊，易收成效。歐美各國對於市制，無不悉心講求，銳意求進，所以如是者，蓋欲得良善之市制，以立市政之根基。歐洲各國立國較古，其市制之改良，在百年前，美國爲新建之邦，其改進市制之運動，在近數十年，各國市制改進之歷史，足供我國資鑑之處實甚多。我國自前清光緒三十一年，宣佈地方自治，訂定城鎮鄉地方自治制度後，我國始有市政制度，至今二十餘年中，幾經改正多次，有由中央修訂者，有由各省另訂也。請將各國市制之進化史，分別言之。

### 一 英國市制之進化史

英國市制，歷史甚長，但市政府組織之外表，改變極少。攷英國十九世紀初期之市政府，與中古時代大概相同。

惟中世紀時代各城市，頗富共和精神，大概皆無市議會。凡事均由市民議決執行之。及至城市人口增多後，城市事務繁多，不能不將一切行政，託付於人民之代表機關主持之。於是市議會不得不組織焉。此種市政府之改革，使城市原來之共和精神，大受打擊。蓋市議會雖由人民選舉代表組織之，但每年改選後，所有議員，概皆為連任者，是城市竟由少數人把持一切，其不共和孰甚焉。及至1835年時，市政府改革問題，又竟提起。於是於1835年時，先將蘇格蘭城市組織，加以改正，復於同年，指派市制改訂委員會，將英格蘭及威爾司各城市政府組織，詳細調查，希圖有所改良。凡英格蘭、威爾司各城市，市政府之缺點，市職員選舉方法，財務賬目，以及行政狀況等，均由委員會詳加研究，經兩年之調查與討論，至1889年時，則有市議會制度之產生。按市議會，係由市議員長老及市長所組織，凡事皆用合議手續辦理之。此種新市制之外表，雖與舊市制無多出入，惟新制之精神與前大異。其市議員均由市民納稅人選舉之，給予市民參與市政之權頗大，議員任期與連任，均有一定之限制，則以前少數人把持市政之弊，從此消除。其先中央政府，對於城市之辦理市政，向不干涉，今已規定適宜之行政監督制度，即城市之市權，亦擴充頗多。此新市制與舊市制不同各要點。日後英國工商日見發達，其市政亦日益增多，市議會往往無權應付一切，於是英國國會不得不隨時增加市政法律，但所增加者，各不相謀，有時并互相衝突，殊不一致。於是於1889年時，復將前後所通過關於市政之各種法律，與1835年之市法律，重行整頓，合成一種城市通律。其制度之大體，并無如何之變動，但制度之繁冗處，與互相衝突處完全修改適宜。此種市議會制度，在英行之已久，至今仍未改也。

## 二 法國市制進化史

法國於革命前，實無地方自治制度之可言，在法國各省中，其城市政府之制度，至不一律，所有城市行政，概集中於中央政府管率之下，即在同一大小之城市，其城市政府與其精神，皆有極大之出入。各城市除皆無自治權力外，別無相同之點，而中央干涉城市行政，有特別權也。及法國革命後，法國臨時議會（Constituent Assembly）首先將法國地方政府制度，根本取消，同時通過一種城市自治制度，既有共和精神，復係全國一致，此係 1789 年所通過之城市法律。依此法律，而市政府必須改組者，計有四萬四千城市也。該城市法律，規定城市政府，設市長與市議會兩機關，其市長與市議員，均由市民直接選舉之，市長主持行政部事務，市議會專管立法部之議事。中央政府并不稍加干涉，此種市制，乃許市權集中於地方，并使市民參與市政之權特大。據云在 1789 年至 2790 年中，法國大小城市，概奉此市制而行也。惜法國國民，自治能力薄弱，而市制所賦予市民之權過大，市民不能運用得宜，以致行之未久，弊端百出。及至 1795 年時，法國中央政府，對於市制，又加修正，將舊市制之共和精神，與市權集中城市各條文，完全刪去，但對於民選市職員條文，仍然保留之。依新法律所訂之市制，各大市之市政機關，為市執政府（National Directory）由市民公選執政五人至九人組織之。其市民在五千人以內之小市，規定為地方行政最小分區，毫無自主權力，故自主市政之機關，因之亦付缺如。攷法國當時最大城市，有三，曰巴黎（Paris）曰里昂（Lyons）曰馬色耳（Marseilles），三大市各再分為三分市以上，組織特別機關，使中央執政府，監督較易也。

National Directory 此制實行未久，亦多弊病，加之以康唐 (Canton) 代葛懋 (Commune) 非天然之城市區域，與習慣頗多不合，故市民多反對之。及至 1800 年拿破侖當國，立時改爲葛懋之天然市區，而以康唐爲司法區域，對於市制，亦重加修正之。規定城市政府，由市長及助理員與市議會分擔之。市長主持行政部務，助理員贊襄市長，其員額自一人至多人，要以城市行政之繁簡爲定。市議會爲議決機關，其員額少則十人，多則三十人，概依市民之多少爲定。但市長助理員，及市議員等，均須由中央政府或中央代理之行政官署指派之，故市民選舉市職員之權，無形取消。非特此也，拿破侖市制，設有縣知事 (Prefect) 及副知事 (Subprefect) 爲中央政府代表，可以監督各市行政，據云拿破侖市制之要素，不獨在法國至今尚未更改，即義比、西班牙、日本、南美，各共和國，以及我國，皆先後仿效之。1831 年，拿破侖去位，法國中央政局，又經變更，城市制度，因之亦變，此時市政府，設市議會爲立法機關，由市民有教育，或財產資格者公選之，市之行政部事務，由市長主持一切，并設助理員，贊襄辦理。市長及助理員，均由縣知事就市議會議員中選擇相當之人，薦呈中央政府委任之。此市制行之未久，至 1848 年時，法國中央政府復改共和，其市制亦略有更改處，此時各城市之市議員，均由市民之男子有選舉權者公選之，其在六千人以內之小市，市議會更得自由選舉市長與助理員，但大市之市長與助理員，仍須由中央政府就市議會議員中選擇之。此種市制，頗有民治精神，惜行之未及五年，中央共和政體，復被推翻，帝制又經成立，故市制中之民治條文，均經修正。及至 1871 年時，法國第三次共和成立，竟將 1848 年之市制，重行採用，惟其中亦略有修正處。最著之點，即小城市之市長與助理員，原由市民直接選舉者，改爲由市議會公舉之，至二萬人口以上大城市之市長與助理員，均由



中央政府指派之。各市職員之任期，此時減短至每三年爲一任也。一八八四年時，法國各省市制，再經末次修正，其市之立法機關，仍爲市議會，由市民直接選舉之。但市行政部之市長與助理員，則由市議會選舉之。1894年之市議會與市長及其助理員之分權市制，至今行之，未曾改變也。

### 三 德國市制進化史

德國市制史，計分兩時期，一爲革命以前之市制史，此指歐戰以前而言。一爲革命以後之市制史，此指歐戰以後而言。按德國革命以前，聯邦既爲君主政體，各邦亦係君主制度，其市制爲君主所制定者，有君主政治之精神，至革命以後，聯邦既改共和國家，各邦亦易民主制度，其市制由人民代表所規制者，概係民治精神之結晶，此兩時期市制史，不同之要點也。譬如革命前之市制，概禁止社會黨員爲市官，但在革命後，此種禁令，完全消除，各省市民，無論爲社會黨黨員，或非社會黨黨員，均有擔任市官之權利。再德國市制法律之決定，非如英法國家爲中央政府之責任，乃係各邦議會職權範圍以內之權限，德國聯邦自改建共和政體後，各邦亦於此時正從事修改邦憲，故新市制，正在改訂中，但無論如何，除市制中之精神，完全自君主變爲民主外，其政府之組織，概無如何之改變，可以斷言。茲就革命前市制之進化史，約略述之。按德國各邦，如普魯士，色克生立，白肥月阿，屋耳登卜華，登登等 (Prussia, Saxony, Bavaria, Württemberg, Baden, etc.) 各有自訂之市制，皆用普通法律規定者。各市制中之細節，頗多出入，但主要各邦市制之大體，不過大同小異而已。普魯士爲德國最大之一邦，其初邦法律所規定關於市政府

者，概認爲邦政府之行政分機關。蓋普邦最初之政策，不許城市以自由，祇認爲邦政府之代理行政機關，完全受邦政府之監督，有時竟將城市之財產，認爲邦政府之財產，故城市於此情形之下，實無自主之權力，更無自由之機會，一舉一動，均須仰承邦政府之意旨也。

但普邦於 1808 年時，改訂市制，對於以前之政策，大加改革，此法律與法國 1789 至 1790 年之城市法律相同，所有城市，均得自成政府單位，既可主有財產，復得執行各種地方職務，關於地方自治，有自由興革之特權，其政府之組織，有民選市議會，及市長，與參事員若干人，所組之行政參事會 (Council and Execution Body or Magistracy) 市長與參事員均由市議會選舉之，其職責爲辦理一市之一切行政，此爲普邦市制之要點。其後，凡他邦與普邦合併者，概採用普邦之市制，即他各邦未與普邦合併，但爲德國一部分者，均莫不將普邦市制之要點，完全抄入之。普邦於 1850 年，因市鄉制度，仍多不同，特通過一種制度，使市鄉均得遵照辦理，惟試行未及數月，始知於市鄉各有特殊之情形下，施行一種制度，萬難適用，於是一面中途停止該項市制，一面研究適宜之市制，經三年研究之結果，於 1853 年五月三日公布市政府通律 (City Government Act) 攷此種市政府通律，原爲普邦東方六縣之城市而定，後經多次修改，增加適宜條文甚多。於是普邦各市，均採用之。此種市法律實行後，凡他邦由普邦歸併者，雖不完全採用普邦市制，但均依普制之精神，而自定市制也。故普邦市制，實爲德國各邦市制之模範。按 1808 年之市法律，除以 1808 年之市法律爲根基外，復加新條文甚多，如三級選舉制，與無記名投票法易有記名式等，皆 1808 年所增加之條文，是以普邦革命前之市制，其法律雖係 1808 年所公佈，但其大體，實係 1808

年之法律也。因普邦各城市，自一八五三年後，人口日增，其市制中條文，難免不有與地方情形稍異者，故歷年修改之處甚多。祇以所修改者，概係小節，於 1855 年之市制無傷，故該年之市通律，認為普邦革命前之正式法律。德國各小邦，各有自定之市制，既非同時採用者，又非同時修改者，加之採用與修改時，均係各自獨行者，故其大綱與細目，皆多不同之處。但普邦在德國各邦中之地位與勢力，均甚重要，故各小邦之市制，非效法普制而訂定，即依普制而修改也。雖然，普邦之三級選舉制，各小邦，均未採用，雖各小邦，對於選舉資格，亦確有納稅限制之處。

#### 四 美國市制進化史

在 1840 年以前，美國之市制，為市議會制，與英制同，但美國當時之市議會，為兩院制，非如英國市議會之為一院也。美國當時之市議會，為市之立法機關，一市之市長，有由市議會公選者，有由人民直接選舉也。但市之一切行政，概由市議會選舉行政委員會分擔之。此種市制，在城市甚小，事務簡單時，尚可適用，但城市人口增多，事務紛繁後，此種市制自然不能勝任。考美國城市人口自 1840 年至 1860 年之間，增加最多，其事務亦增加甚夥，因之市議會之行政委員會制度，不能不加以修正，故自 1860 至 1870 年之間，頗有設立獨立行政局者，甚多，此種獨立行政局，不受市議會之支配，由邦政府或市長，指派委員組織之，所有以前由議會經管關於警察、消防、自來水、公園等行政，全令市議會交由新設之各行政局接管之。阿海阿州 (Ohio) 於 1852 年時，以州法律規定行政局二十餘局，1858 年時，紐約州亦以法律設置紐約市公園行政局，1860 年時，茂月蘭 (Maryland) 州亦以州法律

設置巴梯母爾 (Baltimore) 警察行政局，1861年亦立落百州 (Illinois) 亦將城市市議會之警察行政委員會，移交州設之警察行政局辦理之，及至1865年時，所有紐約州各市之消防衛生，以及烟酒征稅事，皆由州政府所設之行政局接管之。1870年時，彭血凡利亞州 (Pennsylvania) 亦指派州委員會掌管費市 (Philadelphia) 市政廳建築事宜，再於1873年時，紐約市法律內，并規定獨立行政局甚多，既與市長無關，又不得附屬於市議會。波士登市 (Boston) 卽在此時，尙有甚多市行政局，全受州政府之支配，因波士登市週圍環以許多小城市，合之成一波士登通都大市，其公園自來水及溝渠等行政，概由波士登通都大市行政局主管之。至警察消防文官考試行政事務，則由州長所指派之委員管理也。

有時各行政局，或州委員，得完全自由主持各該管行政事宜，有時卽市行政一切政策，均由各局長，或委員自由決定，并不須就商城市當局，更有時各行政局或委員，得自由借債，并不須得市議會之認可。有時亦可隨意規定征稅辦法，自由征稅也。

如此行政局制度，直使城市行政毫不統一，既無責任之可言，有時因意見不一，常時互相衝突，有時與城市當局，發生意見，更可引起爭執，以如此市行政制度，辦理各市市政，其不能辦理完善，自不待言。後因行政局行使職權，諸多困難，不能稍有良好結果，反對行政局制度者，日見增多，久之所有行政局，不能不逐漸取銷，現在美國除波士登市外，皆無州長所指派之行政局存在矣。而大城市大概皆採用集權市長制，以行政權集中於市長之手，再有中小城市，非採用委員會制，卽採用市經理制，至採用分權市制者，則甚少也。

近三十年間美國對於市制改良極多，下列諸點，乃其最著之改良各點也。

(子)以簡單直接民薦民選，與不標黨別選票式，代間接預前會議選舉法，與標明黨別之選票式。

(丑)取消獨立行政局，或委員會，及兩院制，將市權集中於小議會，有時議員由市民分區選舉，有時并不分區選舉之。

(寅)選票自長票式改爲短票式。(長票指票上被選人數甚多，短票則指被選舉人數甚少之意也。)

(卯)市政府組織，概傾向於集權市長，委員會及市經理三種制度。

上述各改良點之要義，是以簡單代繁亂，使市民與其公僕，生直接關係，此實共和主義之要道也。按集權市長制，最適用於大城市，故美國各大城市，咸採用之，尤以東方各大城市，採用者更多也。委員會制與市經理制，適用於十萬以下人口較小之城市，故各小城市，多採用之，尤以西方城市採用者爲最多也。集權市長制，是以市權集中於行政首長之手，其他兩制，一在積權於小委員會之手，一在集權於對小委員會負責完全責任之市經理之手。此外尚有採用分市制者，亦不少也。所謂分權市制者，指市權分由市議會與市長承擔也。至各種市制之詳細，當於下章詳明之。

## 五 我國市制進化史

我國自前清光緒季年，經戊戌庚子變故，早知墨守舊章，不能生存於今世，於是於光緒三十一年派遣專使，分

赴歐洲日本等國，考查政制，期以有所取法。各專員翌年歸國，即條陳立憲重要之點，極蒙清皇嘉許，及至光緒三十二年清室下詔，預備立憲，及光緒三十四年，各省督撫，亦有請開國會者，於是政府於該年八月，公布九年預備召集國會之計畫，并將逐年籌辦事宜，一一公布於民間。對於城鄉鎮地方自治章程之規定，列爲第一年應行籌備事項之一，故於是年十二月二十七日，竟將城鎮鄉自治章程完全公布，此我國第一市制。該章程規定府廳州縣治城廂爲城，卽今日之所謂市，城廂以外之市鎮村莊屯集等，人口滿五萬以上者，爲鎮，人口不滿五萬者爲鄉，皆今日之所謂鄉也。該章程賦予各城之市權，計有學務，衛生，道路工程，農工商務，善舉，公共營業，財政，及其他因地方習慣，向歸紳董辦理之事項，其市之組織，有議事會，與董事會，前者員額概爲二十名，凡人口在五萬以上者，每多五千，得增議員一名，至多以六十名爲限，各議員皆由本城鎮選民互選之。議事會選定後，更互選議長與副議長各一人，議員及正副議長，均以二年爲任期，議員每年改選半數也。城董事會，由總董一名，董事一名至三名，名譽董事四名至十二名，組織之，董事以本城議會議員二十分之一爲額，名譽董事，以十分之二爲額，均由議事會議員選舉之。總董之選舉，應選正陪各一人，呈由該管地方官，申請督撫遴選一人委任之。董事祇呈請本地方官核准後委用之，任期二年。名譽董事無容呈請官廳核准，每年改選一半也。宣統元年，又因京師地方，與各省地方情形不同，另訂京師地方自治章程八章，凡一百三十四條，其實京師章程，與普通城鎮鄉章程，不過大同小異而已。普通城鎮鄉章程及京師自治章程，籌備尙未完畢，辛亥革命，起於武昌，數月間清廷推倒，民國成立，國家政體，自君主變爲共和，市制因之亦須修改。惟當時中央軍事未定，無暇顧及各省政治，故各省須各自處理，卽自治制度，亦須由各省自行訂定。以江蘇而

論，於辛亥年九月宣布獨立，十月竟召臨時省議會，集會於南京，議決江蘇暫行市鄉制，由都督公布實行。民國元年四月，江蘇臨時省議會，又將該市鄉制，復加修正，二年六月，更加修改，但江蘇市制，係依據前清城鎮鄉自治章程，而擬定，除名稱外，極少不同之處，前清城鎮鄉章程，定府廳州縣治城廂皆爲城暫行市制，則統稱之爲市。惜各省實行自治未久，民國三年，袁世凱謀改帝制，於是於該年二月三日，藉詞通令各省，停辦自治，日後袁氏欲避權殘自治之罪名，藉飾人民之耳目，復令內務部重訂地方自治試行條例，於三年十二月二十九日公布之。當時袁氏帝制心熱，深恐自治成立後，有礙帝制運動之前途，復於四年四月十四日公布自治試行條例施行細則，規定地方自治試行條例之施行，分調查、整理與提倡及實行三時期，故意延遲時日。後因袁氏逝世，該項條例，亦未實行。民國十年二月，廣州市訂定廣州市暫行條例，由廣東省長公布實行者，依該條例，其市制爲行政委員會制，凡廣州市立法與執行職責，統歸市行政委員會兼領執行，此外又設市參事會，爲代表市民，輔助市行政之代議機關，復設審計處，專理審計事項，此種暫行條例之市制，與前清城鎮鄉制，及蘇省暫行之市鄉制，毫不相同也。民國十年七月徐世昌總統，亦欲提倡自治，曾飭內務部以教令公布一種市自治制，將市分爲特別與普通兩種，特別市與普通市之立法機關，均定爲市自治會，由市住民之享有選民資格者選舉之。至特別市之執行機關，則爲市參事會，以市長佐理員區董名譽參事員組織之，普通市之執行機關，則爲市長一人之獨裁制，但市長之外，更有市董，承市長之命，輔助市長，分任執行部事務，其員額以四人爲限制，此自治制爲民國之正式市制，但各省組織市政府時，除青島特別市，於民國十一年十一月十八日，採用其特別市自治制外，其他皆未採用也。民國十年九月，浙江省公布省憲，其第十五、六、兩章

(自一百四十條至一百五十五條)規定有特別市與普通市鄉制條文。按此兩章之規定，各市鄉組織，以法律定之。(第一百五十一條)特別市之市議會，及其執行機關，均由市民公決，更呈請省政府認可後，公布之。(第一百四十三條)此種省憲卒未實行，故市制亦未實行。民國十一年湖南省，亦公布省憲，其第十一章即(第一百十條至第一百二十五條)規定市鄉自治制大綱，分布爲一二三三等，一等市之立法機關，定爲市議會，其執行機關，則定爲市委員會，二等市議決執行機關，得適用一等市之制度，見(第一百二十一條)三等市之制度，并未明定，須以省法律規定之，但得由各城市斟酌各城市情形，自定適宜之制度，經省議會認可後施行之。(第一百二十四條)民國十四年春中央欲免除上海今後之戰禍，明令撤廢兵工廠，及規定淞滬爲特別商埠，永不駐兵，同時江蘇韓紫石省長，亦因特別商埠之市政，極其重要，特聘淞滬特別市籌備會，起草淞滬特別市公約，該公約規定市立法機關，爲特別市議會，執行機關爲市長，更設董事會爲市長執行事務之輔佐機關，此市公約雖由淞滬臨時市議會議決通過，并呈請韓省長備案，祇以中央不肯承認未能實行。同時中央又規定淞滬爲市區，取消商埠計劃，并規定一種淞滬市區自治制，將淞滬市區之政府，規定有市議會及區議會，爲議決機關，及市長市董事會與區長等，爲執行機關，但市長地位，不能如特別市公約所定，可以獨裁市自治事務也。惟此制因浙奉用兵亦未實行。除上述各種市制外，尚有官辦市政之市制，與各地租界市制兩種，如天津漢口東三省各特別區，及現在京師之市政公所，與雲南昆明市之市政公所，其市制至爲簡單，大概設局長及副局長，如漢口天津東三省各特別區市制是，或設督辦會辦等，如雲南之昆明市，及京師市制是。局長及副局長或督辦會辦，皆有總理一市立法與執行之權，即用免職員，均由局



長或督辦隨意獨裁獨行，人民除納稅外，毫無與聞市政之機會。正副局長或督會辦，或由中央政府任命或由省政府任命，（昆明市督會辦由雲南省長任命之）對於中央政府或省政府負責，故局長督辦所措施者，即有違背民意處，人民亦無如之何，此種市制，爲不倫不類過度時代之市制，終難保存，無研究之價值。至各地租界之市制，概各效法該祖國之市制，即以上海而論，其公共租界未與美租界合併以先，本爲英租界，由英人組織者，故其市制，概似英國之市議會制，該市制有市董事會，由納稅人公選董事九人組織之，董事會既管立法，又管行政，凡事皆由董事會預先議決，再由各董事分別執行之，此與英國市議會之組織法，職掌，及行政委員制，大概相同，所不同者，英國市議會，分市議會會員爲市長，長老，市議員三種，上海公共租界之市董事會，則祇有董事一種名稱。英國市議員額，概有六十四人，上海公共租界之董事會，祇九人而已。英國各市有所謂市書記（Town Clerk）由市議會聘請，執行市議會所議決各案，上海公共租界之工部局，亦有市秘書（Secretary）由市董事會聘任，執行市董事會所議決各事也。英國各市，受英國地方政府管理局之監督（Local Government Board），上海工部局，亦受上海領事團之直接監督，與北京公使團之間接監督。但公共租界未與美租界合併前，本爲英國租界，故祇受上海英國領事團北京英國公使之監督也。至上海法租界之市制，則又與法國市制相同也。上海租界如是，漢口，天津，東三省等各租界亦然，此我國市制進化之情形也。

綜上所述世界各國，現行之市制，可分爲五種：

（一）曰，市議會制，以英國市制代表之。

- (二) 曰、分權市制，以德法義日諸國之市制，及美國分權市制，與我國各分權市制代表之。
  - (三) 曰、委員會制，以美國之市委員會制，及我國廣州暫行條例之行政委員會制代表之。
  - (四) 曰、市經理制，以美國市經理制代表之。
  - (五) 曰、集權市長制，以美國之集權市長制代表之。
- 各市制之內容，當於下章詳論之。

#### 習問

- (一) 問英國市制之進化如何？試詳言之。
- (二) 問德國市制之進化如何？試詳言之。
- (三) 問法國市制之進化如何？試詳言之。
- (四) 問美國市制之進化如何？試詳言之。
- (五) 問我國市制之進化如何？試詳言之。
- (六) 問市制計共幾種？試述明之。
- (七) 問分權市制，又分若干種？試詳言之。

#### 參考書 (References)

1. W. B. Munro: Municipal Government and Administration, Vol. I, Chaps. 4 and 5.

2. W. B. Munro: *Government of American Cities*, Chaps. 1 and 15, N. Y.
3. W. B. Munro: *Government of European Cities*.
4. A. Shaw: *Municipal Government in Continental Europe*.
5. D. F. Wilcox: *The Study of City Government*, N. Y., 1897.
6. F. J. Goodnow: *Municipal Home Rule*, 1897, Chaps. 1 and 2.
7. F. C. Howe: *European Cities at Work*, Chaps. 13 and 17.
8. F. J. Goodnow: *Municipal Problems*, N. Y., 1897.
9. F. C. Howe: *The Modern City and Its Problems*, Chaps. 7, 8, 9, 10, and 11.
10. F. J. Goodnow: *Comparative Administrative Law*, 2 vols. in one), Book 3, Chaps. 3, 4, 5, 6, and 7.
11. A. Shaw: *Municipal Government of Great Britain*.

## 第十一章 各國現行之市制

各國現行之市制，已於前章約略述明，計分五種，曰市議會制，曰分權市制，曰委員會制，曰市經理制，曰集權市長制，請分別詳言之。

### (一) 市議會制

市議會制者，英國現行之市制也。是制集一市立法與執行之權於市長，長老及市議員所組之六十四人市議會，凡一市興革事宜，悉由市議會預先決定，再由市議會組織行政委員會分掌行政。市長之職，為榮譽職，其權概甚小，除於開會時為主席，及為禮節上之代表，有時并可指派選舉管理員，及他無足輕重之辦事員外，其他與市議員或長老之權相同。市長無指派行政委員會之權，但各委員會會議時，市長得出席發言，惟英國各市之市長，從未執行此種職權。對於市議會通過之法律，市長并不能否決之。其職或者既較榮於市議員，復較榮於市長，被選者不過增多一層榮譽而已。市議員中行政委員會之多寡，以一市行政事務多寡為定。大市委員會，自十二至二十不等，

各委員會又分小委員會，市內各種重要市政，即分派於各小委員會預先研究，小委員會研究之結果，報告於大委員會，大委員會再報告市議會大會各委員會，主任爲榮譽職，市議會會員，皆欲得之，各委員會之權甚大，有進退市政府各機關職員之權，惟須得市議會大會之同意，但此種同意權，亦不過一種官樣文章耳。各委員會，有提出各種議案於市議會之權，所提議者，大概皆爲市議會贊同之。

查市議會制，將一市之議決與執行兩種責任，集中於市議會，以缺乏行政經驗之民選市議員與長老，主持執行責任，殊不知能言者，未必能行，各市議員與長老，於市議會中，雖有雄辯之才，但對於完全不同性質之執行職責，尙不熟習，何以能運用得宜。英制竟以此等人才，主持執行任務，而竟不致失敗者，亦云幸矣。至美國立國之初，其各市市制，均效法英制，但行之未久，弊端百出，不得不亟圖改良適宜之市制，現時美國各城市，均不用英制久矣。此種英國市制，於英國民族，或者尙能適宜，亦未可知，至於無論任何其他國民，無英國國民之特性，與政治經驗者，萬萬不能採用之。至我國民族，既少市政之經驗，其市民對於選舉制度，又不能神於運用，更不應採用英制，以不知執行責任，毫無執行經驗之人，主持執行事務也。

## (二)分權市制

分權市制者，歐陸各國，及我國各種分權市制，與美國之分權市制是也。但各國分權市制，如詳細分析之，又可得四種：(一)曰市議會與市長及其助理員之分權，以法國分權市制，與我國內務部民國十年所訂市自治制之普

通市制代表之。(二)曰市議會之行政委員會與市長分權，以義國分權市制代表之。(三)曰市議會與市長分權，以美國分權市制代表之。(四)曰市董事會與市議會分權，以德國分權市制，我國江蘇暫行市鄉制之市制，與內務部民國十年所訂市自治制之特別市制，及湖南省憲中之市自治制代表之。按分權市制之要義，係將一市之議決與執行兩種市權，分配於城市之議決與執行兩機關請分別言之。

(甲)市議會與市長及其助理員分權之市制，

法國之分權市制，係市議會與市長及其助理員分權也。市議會由人民選舉，選舉後，則互選市長，及其助理員一人或多人。凡市之預算案，由市長編製，咨送市議會通過，但市議會得增減市長之預算也。市議會為監督一市之行政，及明瞭一市之重要市政起見，概組織委員會若干。但法國市議會之各委員會，其職權小於英國市議會中行政委員會之職權，祇為勸勉諮詢而已，并無主辦市行政之責任，與英國之行政委員會對於市之行政，不但有議決之權力，并有執行之責任者，不能相提并論也。法國市長之權，可分為二；一為管理權，(administration powers) 一為執行權。(executive) 關於執行權，市長督率各部職員，執行一切市政，主席執行機關一切會議，每年以所辦之事，報告於市議會，遇有禮節上之事，市長代表全市。關於管理權，市長可以任免各部普通職員，并不須得市議會之認可，但關於市巡警官員之任免，須得市監督官署之批准也。市之財政事宜，由市長管理之，市之產業，及市內大小街道之管理，亦市長之責任。除此以外，尚有其他各種市權，皆市長可以執行者，是法國市長之權甚大。雖然，市長之行動，并非毫無限制之處，因市長既須受市議會隨時之監督，復須受中央代表知事之種種限制，(知事得暫時停止市

長之權，或永久停止之）也。市行政各事，均分部辦理之，市長自兼警察部長，其餘各助理員，由市長分派，主持消防，街道，公共衛生等部。一市分部之多寡，以助理員之多寡爲定，此法國分權市制之大概也。

我國內務部民國十年所訂之市自治制，其普通市制，爲市自治會與市長及市董之分權市制。自治會之職權，概分之，計共有十一種：（一）議決市公約，（二）議決市內興革及其整頓事宜，（三）議決以市經費籌辦之自治事務，（四）議決市經費之預算及決算，（五）議決市自治稅規費，使用費之徵收，（六）議決市之募集公債，及其他有擔負之契約，（七）議決市之不動產之賣買，及其他處分，（八）議決市之財產營造物，公共設備之經營及處分，（九）議決市自治公所職員保證金事項，（十）答復市自治公所及監督官署之諮詢，（十一）議決其他依法令屬於市自治會權限之事項。各議決案，一經市自治會議決後，卽由該會送交市長執行之。市議會選舉後，首先向市住民中，具有市自治會會員被選資格者，選舉一人，爲市長候選人，再呈請直接官署委任之。市長爲一市代表，有指揮監督所屬職員之權。市董亦由市自治會，就市住民中，有被選舉資格者，選舉之，市長之權，如詳細分之，可得六種，如下：（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，（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，徵收市自治費及使用費規費。市董之職，係承市長之命輔助市長，分任執行事件也。至市董之員額，復視事務之繁簡定之，但至多不得逾四名。市自治公所，設出納員一人，由市長派充，但須經市自治會之同意。市自治公所，於每一會計年度前，應將本市經費之歲出歲入，製成預算表，於每年四月，通常會會期前，提交市自治會議決之，但市自治會對於市自治公所預算案之議決權，并

未提及，是市自治會可以隨意增減其預算也。

### (乙) 市議會之行政委員會與市長分權

市議會之行政委員會，與市長分權之市制，係義國之分權市制。其市議會由市民選舉之，爲一市之議決機關。市長由市議會選舉之，主席市議會一切會議。市議會設經常行政委員會，由市議員互選之，其人數之多少，以市之大小爲定，最小之行政委員會，爲二人，有爲四人者，有爲六人者，有爲八人者，最多爲十人。行政委員會開會時，亦由市長主席，但委員會有任免市官之權，其權勢之大，有以之爲「各市政府」者。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之。市長之選擇，大市與小市，稍有不同，大市之市長，由市議會議員互選之，所謂大市者，指市民一萬以上之市，與大都會商埠等而言。小市之市長，往往由義皇自市議會議員中指派一人，充之。市長爲一市行政首領，代表一市，主席市經常委員會，與市議會各種會議。查義制之市行政委員會與市長，皆領市行政職責，其於執行市政時，難免無衝突處也。

### (丙) 市議會與市長分權

市議會與市長分權之市制，爲美國之分權市制，其市權之分配，係以市議會主持一市之議決職責，再以市長，掌管一市之執行任務。凡市政上應有之政策，及一切市規則，市公共營業之特許權等，均先由市議會議決之。其市之行政，以市長爲首領，但兩方面行使議決與執行職責時，均須互相同意，方可執行一切，市行政概分部辦理之，其行政部之多寡，各市不同，總以事務繁簡爲定。各部部长，由市長指派，惟須得市議會之許可。各部之普通職員，有由



各部部长自選者，有由文官考試法選用者。市政府之會計長，徵稅長等，多由人民投票公選之。關於市之警務行政，由市議會先行議決，再由市長執行之。市之財務上行政，市議會亦有參與之權。關於市政府之借債，由市議會議決後，交市長執行之。各市之預算案，均由市長或市之財務部編定之，編定後，咨送市議會議決之，市議會對預算案，可以隨意增減之。市議會所通過之議案，規則等，市長如認為不善時，得說明其理由，送交市議會復議，如復議後，市議會大多數，仍執前議時，該議案或規則即照市議會議決，發生效力。但大多數之額，各市甚不一律，譬如巴弟模爾市 (Baltimore) 之大多數為四分之三，盛夫讓昔司科市 (San Francisco 即舊金山) 則為九分之七也。

(丁) 市董事會與市議會分權。

普邦分權市制，係市議會與市董事會分權之市制。其市議會之職權，為議事，茲分條說明之。(1) 為市董事會顧問。隨時亦得建議於邦政府。(2) 選舉市長，市董事會及市民委員等 (Citizen Deputies) 惟須得邦政府之許可。(3) 議決關於市董事會咨請議決各案，譬如關於市之預算案，市議會得隨時增減之。(4) 得隨時建議於市董事會，如得該會贊成時，即可由市董事會執行之。

市董事會，由市長（大市有市長二人一正一副）及董事 (Stadtrathe) 組織而成，市長由市議會公選，為市之禮節上代表，主席市董事會各種會議，其權較各董事之權稍大，但不能獨立為單獨機關。各董事亦由市議會選擇，但其中有受俸與不受俸兩種，大市受俸董事之員額，往往等於無俸董事之員額，小市各董事大概無俸也。無俸董事，須為市內住民，但市長及有俸董事，大概為市政專家，富有市行政經驗，終身為市官也。各市市長，及有俸董

事之選擇，大概由市議會登報聘請，凡自問資格足以勝任者，自己投函於市議會，有時投函者，來自無俸之董事，有時來自小市之市長，或職員也。

市董事會之職掌極多，茲分條述之，於左：

(1) 爲聯邦政府及邦政府之代理人，使國家法律，及邦法律，在一市一一公布實行之。

(2) 關於一市應議之件，由市董事會預先籌備後，咨送市議會通過之，通過後，送還市董事會，如各董事認可者，即執行之，倘認爲與地方有礙者，可以反對之。

(3) 關於市行政，除須用市之財源，必須先得市議會之允可外，其餘各事，皆可自由執行之。

(4) 有保管市財產收入之責任。

(5) 有保管市內各種產業之責任。

(6) 有委任市政府各職員之權，有時所委任者，限於有給之職員，并須得市議會之許可，至無俸者，則由市議會委任之。

(7) 有保管市政府各種公文信件之責任。

(8) 有代表市自治團體之權。(凡各函件皆由市長及其他有關係之部長簽字)

(9) 凡聯邦政府或邦政府，所委託執行之各事，市董事會，皆有代辦之職責。

江蘇暫行市鄉制之分權市制，係市議會與市董事會分權。按市議會爲一市立法機關，其重要職權如左：

(1) 議決本市行政範圍以內應興應革事宜。

(2) 議決本市規約。

(3) 議決本市經費歲出歲入預算，及預算正額外預備費之支出，（對於市議會增減市預算案之權，既未規定，是市議會得自由增減之。）

(4) 市經費歲出歲入決算報告。

(5) 本市經費籌集及處理方法。

(6) 本市之選舉。

(7) 本市職員辦事過失之懲戒（懲戒細則，以規約定之）

(8) 關涉市全體訴訟及其和平解決之事。

此外市議事會，又有選舉市董事會職員，及其監察執行事務之權，并得隨時檢閱其各項文牘，及收支賬目。市董事會所定之執行方法，視為違背法令或妨礙公益者，得聲明理由，停止其執行。若市董事會堅持不改，得移交縣議事會公斷，不服時，又得呈由本管民政長，請省議會公斷之。

市董事會，以總董一名，董事一名至三名，名譽董事四名至十二名組織之。總董由本市議事會，就市公民中選舉，呈由該管民政長委任之。名譽董事，則以本省市公民，由本省市議會選任之。總董董事，均為有給職，支領薪水，其數目以規約定之。名譽董事，為名譽職，不支薪水，市董事會職員，不得同時兼任市議事會議員，遇市議事會議員當

選爲董事會職員時，應辭議員之職。市董事會，因執行各事，有應設各項辦事員時，由總董遴選派充，不以本市公民爲限，惟須經董事會之公認。市董事會應設庶務文牘等員，不以本市公民爲限，由總董遴選派充。董事會之職責，係主持下列各事：(1) 議事會議員選舉及其議事之準備，(2) 議事會議決各事之執行，(3) 以法令委任辦理各事之執行，(4) 執行方法之議決，(5) 編製預算，咨送市議事會議決之。除以上責任外，如市董事會，遇議事會議決事件，視爲違背法令或妨害公益者，得聲明理由，交議事會復議，遇議事會堅持不改時，得移交縣議事會公斷，不服者，呈由本管民政長，請省議會公斷之。

內務部市自治制之特別市制，亦係市議會與市董事會之分權市制，但特別市制之市議會，名爲市自治會，市董事會，則名市參事會，前者爲市議決機關，後者爲執行機關，請分別言之。

市自治會，由市民選舉代表組織之，其職責如下：(1) 議決市公約，(2) 議決市內應興、應革及整理事宜，(3) 議決以市經費籌備之自治事務，(4) 議決市經費之預算決算案，(5) 議決市自治稅規費使用費之徵收，(6) 議決市之募集公債，及其他有負擔之契約，(7) 議決不動產之買賣，及其他處分，(8) 議決市之財產營造物公共設備之經營，及處分，(9) 議決市自治公所職員保證金事項，(10) 咨覆市自治公所，及監督公署之咨詢，(11) 議決其依法令屬於市自治會權限之事項。再關於市參事會之各種經費，預算案，市制中并無禁止市自治會隨意增減之權，是市自治會，可以隨意增減之。

市參事會，由市長佐理員區董及名譽參事員組織之。市參事會以市長爲會長，除名譽參事爲無給職外，其餘

各職員，皆受俸給。市長由自治會就市住民中具有自治會會員被選資格者選舉之。選舉後，呈由直接監督官署，咨請內務部任命之。市長爲市之代表，指揮監督所屬職員，其詳細職責如下：（一）執行市自治會議決事項，（二）辦理市自治會選舉事項，（三）經市參事會議決後，提出議案於市自治會，（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。此外市長於市自治會議決事件，視爲違背法令踰越權限，或妨害公益者，有提交復議之權。如市自治會仍執前議，得呈請直接監督官署核准撤銷之。佐理員由市長就市住民中遴選有專門學識者，經市自治會之同意委任之。佐理員承市長之命，輔助市長，分任執行事件。區董由自治會就市住民中，有被選舉資格者選舉之。區董承市長之命，辦理各區自治事務，名譽參事員，亦由市自治會就市住民中，有被選舉資格者選舉之。茲再將參事會之詳細職務列下：（一）議決提出於市自治會之議案，（二）議決市自治會所委託之事項，（三）議決市規約，（四）議決其他依法令屬於參事會之事項，（五）編製預算案提交市自治會議決之。

湖南省鄉自治制之市制係市議會與市委員會之分權市制，但制度至爲簡單。市議會由市民選舉之。其職責除選舉市委員會委員半數外，對於市長所提出市政公所之專務職員，有同意之權。市長由市民直接選舉，爲市委員會會長有選擇市委員會半數委員之權，至市委員會之職權，則爲議決市之行政方針也。

按上述四種分權市制之內容，其最大弊病，在分權不清，互相箝制，往往使市政府之辦事，責任不專，遇功易互相爭奪，遇過又易互相推諉。有時因爭功避過，互相猜忌，互相誤會，則政潮於是乎生，而市政因之停頓者有之，地方

因之受損失者有之，其市民亦因之不能安居樂業，享受太平矣。譬如各市制中，關於用人一項，概須先由執行機關提出，經議決機關認可後，方可委任之。此種用人之權，因有提出與認可兩重手續，竟使責任專一之分權制度，一變而為責任混亂不清。倘所用之人辦事甚善，尚不致發生問題，若果不善，則議決機關，必歸咎於提出之執行機關之不謹，而執行機關，又必推諉於議決機關，於認可時未加審慎也。如此互相推脫，不負責任，直使市民無處可以歸咎，而同時因所用之人不善處理，早使市政日趨敗壞，其地方與市民所受之影響，不亦大乎。再如一市之預算案，關於一市之政策甚大，凡一市一年之大政方針，概於預算案中可以見之。攷各分權市制中，概規定市預算案，由市政府之執行機關負責編定，再送交議決機關，加以通過，而各市制對於議決機關，通過預算之權，有明白規定可以隨意增減預算數目，或提議新預算者，如法德各國之市法律是，有不明白規定者，如我國之市法律是。總之議決機關，既可隨意增減執行機關之預算案，是執行機關所定之市政方針，經此一番通過手續，完全改變。在未通過議決機關之前，執行機關，應負預算案完全責任，及通過後，其責任應由議決機關分任一半。倘預算案中一切政策，并無不良之結果，尚無責任問題可以發生，若預算案忽發現政策不良之事實，則彼此逃避責任，將不能免，而預算案中所發生之一切損失，亦無處可以歸咎矣。此即美國各城市施行分權市制後，之經驗，所以日求改用他種較良之市制也。我國實行自治未久，并自治事業常遭政府之蹂躪，人民對於市政之辦理，既無相當之經驗，自不能證明分權市制之不善。况我國政府許城市以自治，頒布一種市制，不過為潮流所迫，不得不爾，關於市制之善與不善，更無暇顧及。德法義諸國人民，既富政治經驗，對於責任，復不願互相推諉，故分權市制，行之甚久，尚無如何之弊病。况歐洲各國，

素於行政方面，精益求精，其所有精神，既專注於行政之改善，對於市制自無暇及之。故分權市制，究於歐陸各城市，是否合宜，并無相當之調查。至美國各城市，於近數十年中，專致力於市制之改善，故市制適宜與否，最有研究也。

### (二) 委員會市制

委員會市制者，先發源於美國特克色司州之格額威斯登市 (Taxes, Galveston)，既由美國各城市採用者甚多，後又由我國廣州市暫行條例採用之，請分別討論其要點。

#### (甲) 美國之委員會市制

美國各州之委員會市制，頗多出入，有由州會議以普通法律通過者，有由特別市公約規定者。其唯一之目的，在使一市一切市權，咸集中於少數人之委員會。關於委員會職務之分配，市長大概在選舉時預先指定，其他委員，有於選舉時預定者，有由委員會自己分配者，亦有由市長支配者，但以委員會自己分配最為普通。由市長支配者極少。如委員會制，大概規定有創議公決召回三權，按創議權之行使，有在特別選舉時，由人民提出議案者，有在普通選舉時提出者。公決權之行使，有關於一市所有法令者，有祇關於特許權之批准，須由人民公決，其他不由人民公決者，更有祇限於公債之募集，由人民公決者，至召回權之行使，有在市公約中規定者，有在普通州法律中規定者（此三權另章詳論之）。綜上所述，委員會制，各市雖多出入，但制度之要點，皆未或失，請將各要點列左：

#### (一) 委員會主持市政，人數甚少。

- (2) 委員之選舉，不分區舉行之。
- (3) 委員會督率各部，指派職員，并議決一切法令等。
- (4) 各委員如兼任一部事務，對委員會，及市民負責。
- (5) 有直接立法權，如創議公決權是。
- (6) 有召回權。
- (7) 推舉及選舉，均不得有黨別之標明。
- (8) 有文官考試法。

#### (乙) 廣州市之行政委員會制

廣州市之行政委員會，設有機關三，(一)市行政委員會，(二)市參事會，(三)審計處是也。但三機關，以市行政委員會，既領議決之權，復管執行責任，因目之爲自美國委員會市制脫胎而來，殊不知美國委員會市制，祇設委員會爲市政府唯一機關，並無如廣州市於市行政委員會外，更設市參事會，與審計兩機關者。再美國市委員會，概爲市民之代表，廣州之市行政委員會，則爲官廳之代表，故廣州市委員會制，爲變相之市委員會制，絕非純粹的美國委員會市制也。茲就三機關詳述於左：

(一) 市行政委員會 市行政委員會，爲議決與執行事務之唯一重要機關，由市長與各局局長組織而成，市長由市民選舉，但於暫行條例未修改前，則由省長委任之。市長爲市之代表，有總理全市行政事務之大權，爲市行



政委員會主席。各局局長，均由市長薦請省長委任之。市長之下，設祕書二人，承市長之命，掌理機要事務，及核閱文稿。又設總務科，直隸於市長，其科長由市長委任。總務科掌理事務，爲關於文牘之辦理，檔案之保管，市政公報與各種市條例及報告之編輯，與印刷庶務收發事項之掌理，及其他各事務，不屬於各局管理者，此外市行政事務之管理，由財政，工務，公安，衛生，公用，教育，六局分任之。

關於市行政之辦理，市行政委員會，得徵求市參事會之同意，增設特別機關以管理之。市長與局長，均爲有俸職，其他職員之薪津，統由市行政委員會定之。市行政委員會與市參事會之間，遇有爭執之事發生，由省長裁決之。市行政委員會，對市參事會議決事件，有異議時，得交參事會復議，如參事會仍執前議時，市行政委員會應執行之。

(二)市參事會 市參事會爲代表市民輔助市行政之代議機關，由省長指派市民十人，全市民直接選舉代表十人，及工商兩界各分選代表三人，教育，醫生，律師，工程師，各界各選出代表一人組織之。市參事會之職權甚少列下：(1)議決市民請願案咨送市行政委員會辦理之。(2)議決市行政委員會送交條件。(3)審查市行政各局辦事成績，遇有與市行政委員會因權限上爭執時，由省長裁決之。

(三)審計處 審計處爲辦理審計事項之機關，其職責可分四種：(1)審查市財政收支之每月清冊及檢核各種收支單據。(2)審查市行政委員會所訂立有財政上關係之各種契約，合同。(3)獻議關於市財政會計方式之改良。(4)編造每年市財政審計報告書，呈報省長，遇有與市行政委員會間之爭執，亦由省長裁決之。

委員會市制，以民選無執行經驗之委員，兼任執行任務，其弊與市議會制同。廣州市之行政委員會，雖規定於

五年內由省長指派委員組織之。此固可由省長指派相當人才，但此爲暫時之辦法，於五年後，仍須由市民直接公選委員組織之。故委員會之產生，即在廣州市，亦須由市民選舉委員組織之，而委員會制，以民選委員，兼任執行責任，誤信民選之委員，無論有無行政經驗，皆可使之處理執行事務，謊謬極矣。况委員會制，以極少人數之機關，兼領議決與執行兩權，少數人領權過大，如所選者，皆無公正之心，則朋比爲奸，爲所欲爲，置公共利益於不顧，其爲害於地方大矣哉。此制在美國各城市中，近頗對之生種種之懷疑，非無故也。

#### (四) 市經理制

市經理制之發源地，在美國維吉尼亞州之司湯登市 (Virginia, Staunton)。此制發明 (一八〇八年) 後，美國各市，爭先效法，此時採用者，計有三百六十餘市。按此市制，有市議會 (有時亦名市委員會) 其員額甚少，自五人至九人不等，如市議會爲五人，或五人以下者，則由全市民不分區域選舉之。在五人以上之市議會，其議員之選舉，有用分區選舉法者，有用比例代表選舉法者 (proportional representation)，但以不分區域選舉法爲最普通。市議會之推選，與選舉均不得有黨別之標明，故所選出之議員，係代表全市民，非代表一黨一派也。市議會統治一市政府之一切事務，對於市民負完全責任，故市政府之一切立法事宜，均由市議會擔負責任。至於一市事務之執行，則由市議會所公聘有執行市政經驗之市經理一人主持之。市經理對市議會負完全責任，其一切行動，市議會得隨時監督之。如市經理有不肖行爲時，市議會得隨時撤換之。市議會公舉一人爲會長，兼市長之職，市長之

責任，與他市議員同，惟遇晏會時，則代表市政府，凡有禮節時，亦由市長代表之。市議會議決之法律，市長無否決之權。市議員爲無俸職，有時祇領夫馬費，無一定之辦公時間，常會大概在晚間，或星期日，故市議員仍可擔任他職也。

市經理爲本市制最重要之一人，由市議會公聘之，其被聘也，不以其與市議會爲同黨，惟以其於市行政上，富有學識與經驗。故市經理不必爲本市居民，祇須爲市政專家，市經理對市議會負完全責任，市之執行部各職員，及市經理自身之辦事，無論有功有過，均由市經理一人負責，市經理爲執行首長，有自由任免市政府各部部长及他各職員之權，并不須得市議會同意，惟須以人才爲標準。有時須經過市文官考試委員會考試之手續。市經理爲專任職，凡聘爲市經理者，不得兼管他事，其薪金之多寡，要以戶口之多寡爲定，有時市之財政狀況，亦有關係焉。大概薪金甚豐，故能羅致高尚人才也。此制亦有創議公決召回三種之公民權，與市委員會制之三種同（容當另章詳論之）。市經理制，以市議會，領一市之市權，但市議會自知於執行事務，并無經驗，故願公聘市經理一員主持用人行政。市議會對市民負責，市經理對市議會負責，各部分行政職員，又對市經理負責，如此上下相承，責任專一，遇有錯誤，不致無人負責。美國各市，對於此制，異常贊許，惟此制因市議會員額，不許過多，過多者，祇九人而已，是最適宜於較小之城市也。

### （五）集權市長制

集權市長制，亦美國最新之市制，有市議會爲一市之議決機關，更有市長主持執行任務，但市權多集中於市

長。凡市政上應有之政策，與市內一切規則等，大概均先由市長提出於市議會，請求議決。議決後，如於一定時期中，市長認該政策或規則等爲不良，則說明反對之理由，答復市議會，請求復議，如市議會仍執前議時，則否決之。市政府各部長與其他職員，大概由市長指派，並不須得市議會之同意，但有時指派職員，須有文官考試任用委員會之同意，方生效力。如巴斯頓市 (Boston) 制是。關於市之警務行政之規則，由市長訂定，執行之。市之財務行政如預算案，均由市長負責編製後，提交市議會議決通過，但市議會并無加增預算之權，有時減少其數目，亦有一定之限制。如在巴斯頓市，其市長之預算案，市議會無論如何，不得增加款目，或數目，即欲減少預算案款目，或數目，亦須先得市長之許可。倘市議會竟增減市長之預算，市長仍可否決之。關於市政府之借債，亦由市長預先計劃，再由市議會議決之，對於議決者，市長亦有否決之權，此集權市制之要點也。

上述之集權市長制，將一市市權，集中於市長，其市議會之權極微。此制最適宜於大市，故美國大市，採用者極多。蓋大市事務紛繁，市權務能專一，方不致處理失常，此制將市權專責成於市長，以一人獨裁獨行，遇有緊急，可以應付裕如，即在平時，亦有負責之人。於市長之外，設置市議會，隨時監察市長之行動，督責市長之辦事，則市長亦不敢倒行逆施也。

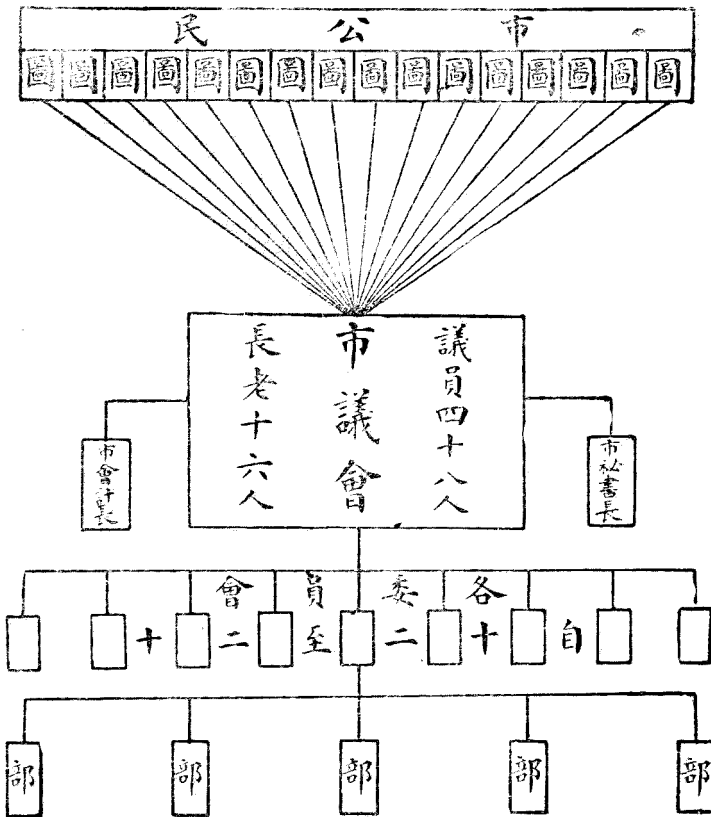
### 總結

五種市制之內容，皆已詳明，即各市制與大小城市之適宜程度，亦有相當之討論。所有我國之分權市制，固當從事修改，即廣州之行政委員會制，亦須加以修正。如於我國較小之城市，採用市經理制，以市議決機關，專管議事，再以市經理，一方面對市議決機關負責，一方面有主持市執行部一切特權，則小市市政，不難辦理完善。至大城市

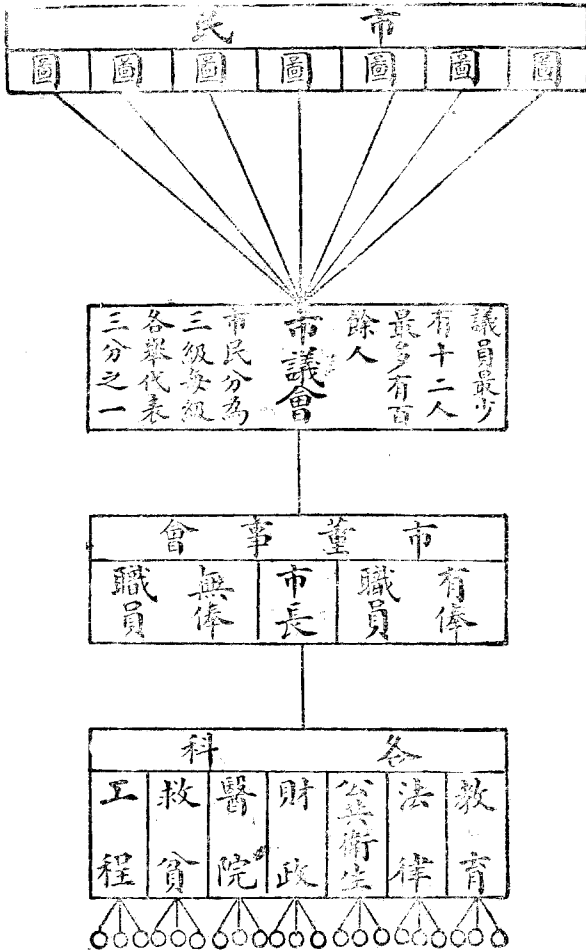
事務繁雜，頃刻萬變，市權務須集中於執行首長一人之手，方能處事適宜。再以人民代表機關，隨時監察執行首長之舉動，使之對於市政之辦理，不敢違背民意，有害地方，斯為善矣。

附各種市制圖於左：

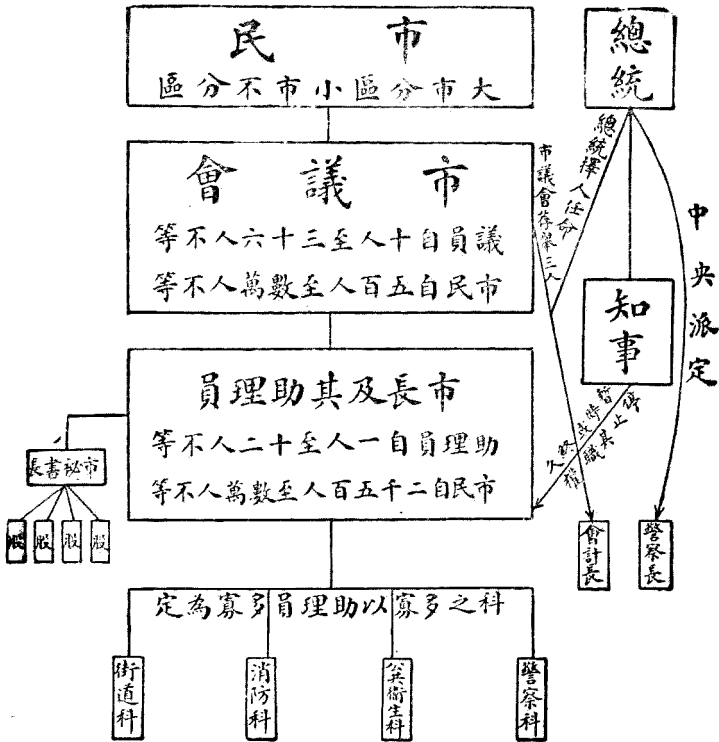
英國市會議制圖



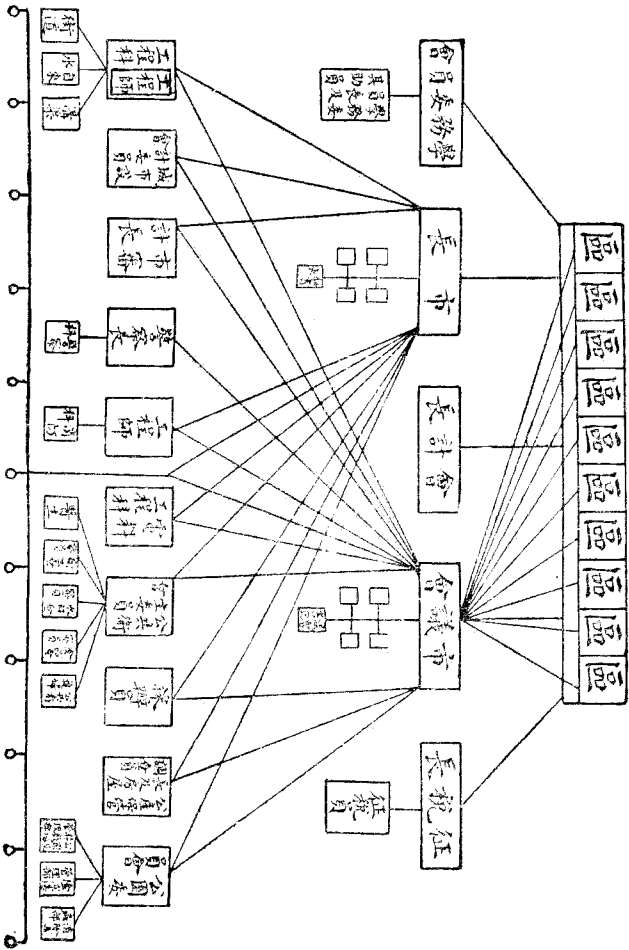
德國分權市制圖



圖制市權分國法

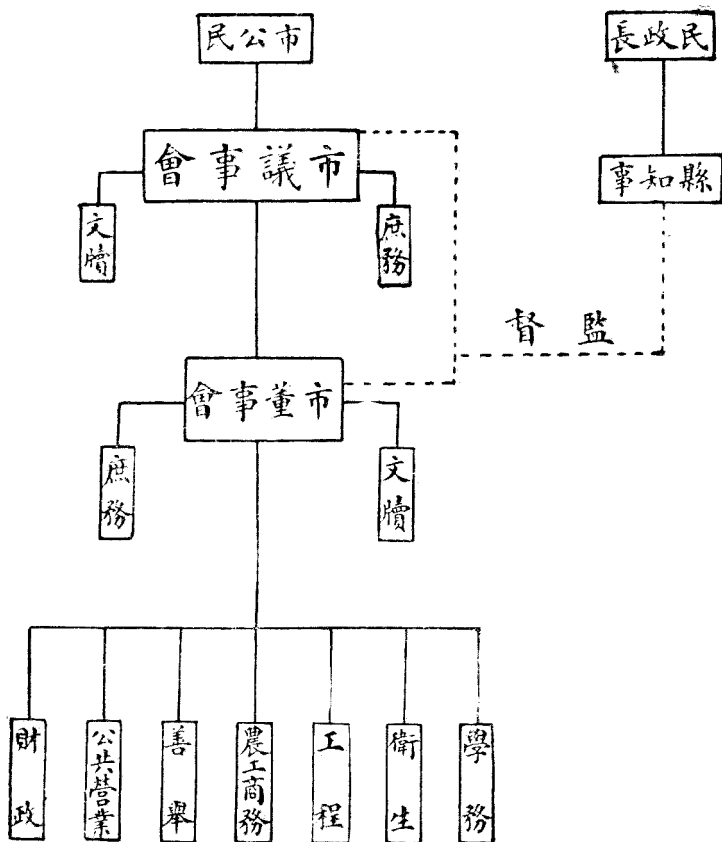


美國分權市制圖

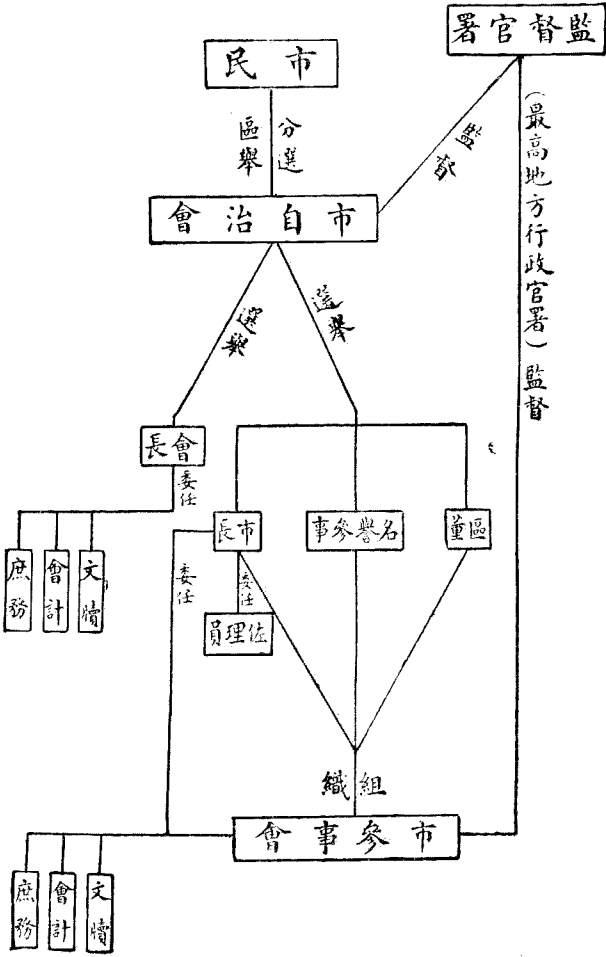




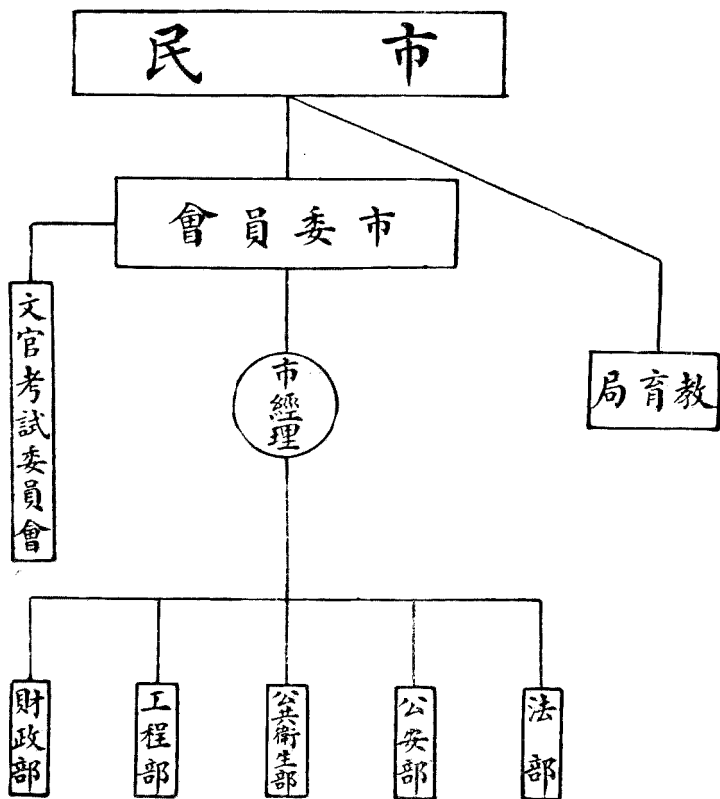
江蘇暫行市鄉制之分權市制圖



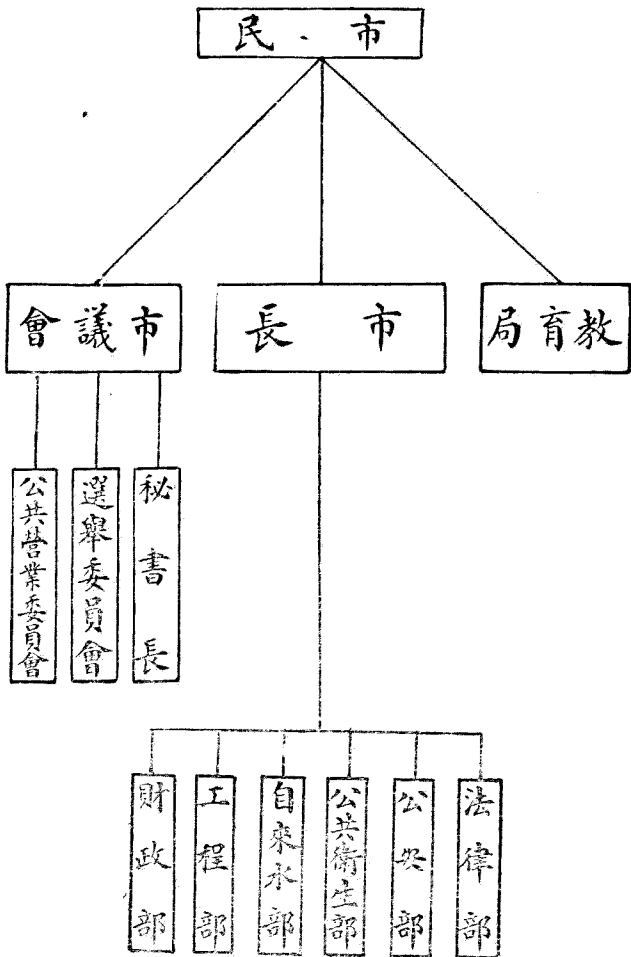
圖制市市別特之布公十民部務內



市經理制圖



美國集權市長制圖



習問

- (一) 問何謂市議會制？
- (二) 問何謂分權市制？
- (三) 問何謂市委員會制？
- (四) 問美國市委員會制與廣州市行政委員會制之區別何在？
- (五) 問何謂市經理制？
- (六) 問何謂集權市長制？
- (七) 問各種市制之優劣如何試詳言之？
- (八) 問大城市以採用何種市制爲最適宜？
- (九) 問小城市以採用何種市制爲最適宜？

參考書 (References)

1. F. J. Goodnow: Comparative Administrative Law, N. Y., 1893, pp. 193-338.
2. F. J. Goodnow: Municipal Government, N. Y., 1909.
3. F. J. Goodnow: Municipal Problems, N. Y., 1897.
4. W. B. Munro: Government of American Cities.

5. W. B. Munro: *Government of European Cities*, N. Y., 1909.
6. A. Shaw: *Municipal Government in Continental Europe*, N. Y., 1895.
7. A. Shaw: *Municipal Government in Great Britain*, N. Y., 1895.
8. D. F. Wilcox: *The Study of City Government*, N. Y., 1897.
9. 1924 *Municipal Index*, N. Y., pp. 12-13. (*The American City Association*).
10. F. J. Goodnow: *Municipal Home Rule*, 1897, Chaps. 1 and 2.
11. F. C. Howe: *European Cities at Work*, Chaps. 13 and 17.
12. *Wisconsin's Law for Cities*, 1921, Chaps. 62, 63, 64, and 66.
13. W. Anderson: *City Charter Making in Minnesota Minneapolis*, 1922, Chap. 5.
14. W. B. Munro: *Municipal Government and Administration*, Vol. 1, Chap. 5.
15. F. C. Howe: *The Modern City and Its Problems*, Chaps. 7 and 9.

## 第十二章 市選民

在古代專制政體之下，既無所謂代議制度，即無所謂選舉辦法，而各城市之人民，自無普通市民，與選民之分別。及至立憲制度，興於歐洲各城市，有民選之議會，於是市民即不能不分為普通市民與選民兩種。所謂普通市民者，指無選舉資格市民而言，選民者，指有選舉資格者而言也。考各國選舉制度之歷史，其選民之資格，各國固多出入，即在同一國家，其於不同時期中，均有絕大之分別。要之各國市選民之資格，其初概甚狹小，限制又甚嚴，但日後因人民程度進步，其狹小之選民資格，均日見擴充，而限制亦日益減少，因之各城市之選民，日形增多矣。近年來，英德及美國各城市，除男子外，女子亦亦有選舉之機會，法日及我國各省，均有女子參政之運動，如果運動成熟，則女子於法日及我國各城市，均可與男子一併享用選舉權矣。請分別言之。

### 法國之選民

法國自1789年革命後，實行普通選舉制度，凡城市中之成年男子，除十分貧乏無產者不計外，其他均有選舉

之資格。但以後法國革命失敗，帝制復活，而普通選舉制度，竟根本取消。及至1870年時，其普通選舉制度，復見採用，各市成年之男子，又得選民之資格。自1870年至1870年之第二次帝國時代，政府雖用種種方法，剝奪市民之選舉權，但普通選舉制度之原則，并未根本推翻。現在法國各城市，均有普通選舉制度，凡男子具左列各項資格者，皆得爲選民也。(一)年滿二十一歲，(二)在本市居住滿六個月以上，(三)凡納城市直接稅四種之一。其納賂捐者，即不居住於市內，亦有選民之資格。但市民不能同時參與兩城市之選舉，祇能於選舉前，預先擇定一處。如在居住城市選舉者，即不能在納稅城市選舉，如在納稅城市選舉者，則在居住城市，即無選舉之資格。據云此種辦法，於許多法國商人，異常方便，因居住小城市之商人，常有商店開設於附近大城市中，如願對附近大城市市政，隨時參與，祇須認定大城市爲選舉地點，可也。法國選舉資格中，并無教育與財產之限制，但犯罪者，不論大小，均失去選舉之資格。如於選舉時舞弊者，則永失選舉之資格，各市民失去選舉資格者，由選舉管理人，隨時通知市行政機關，故行政機關於編製選民冊時，即不將其名列入矣。

法國選民冊，由市長或市政廳保管之，每年須修正一次。雖多年并不舉行選舉，但每年仍須修正一次。選民冊之編定，與修正，均由市長督率辦理之，但編定與修正選民冊之方法，有極詳盡之法律，因選民冊不獨地方選舉，全依賴之，即國家選舉，亦依賴之。凡一市不分區選舉者，其選民冊，祇須一份，至分區選舉者，則每區須各備一份。選民冊之編製，由委員會三人辦理之，除市長爲當然委員外，再由縣知事指派一人，及市議會公舉一人，充之。如城市分區選舉者，其各區之選民冊，由各區指派委員三人組織委員會編製之，但市長須爲各委員會之一員。各委員會編



製選民冊時，概在每年之正月，而其所依賴者，乃前一年中所調查之結果。其方法，至爲簡單，凡已死亡，或離去本市，或自上次修正後，失去選民資格各人，均須一一劃去之。凡於本年三月前，有二十一歲，或居住到六個月之久各市民，均編記之。編製選民冊一事，概係祕密舉行之，即政黨亦不能派代表出席監視一切，在選民冊草案製定後，須謄寫二冊，一冊送呈縣知事查照，一冊於市政廳公布之。以便公共查閱。如市民查悉選民冊中各選民人名，有缺乏選民合格之人，或有應編入而未編入者，均得於選民冊草案公布之一星期內，提起抗議，至用口頭提出，或以書函代之，悉聽市民自由採用。在各人抗議收到後，再交委員會修改之，但修改選民冊之委員會，除已有之三人外，更須增加二人，由市議會選舉之。在二月第一星期內，所有各人之抗議，均詳細討論之，對於選民冊應加修正處，均一一修正之。至三月末日，所有抗議，均宣告終止，將選民冊送交市政廳保管之，一面公布週知，一面送呈縣知事公署存案。各市民如向市長索取選民冊者，得領取一份，編製選民冊之費用甚少，因選民冊之編製，與修正，均由各城市自行辦理，其編製與修正選民冊各委員，均爲名譽職，不領薪水，有時即在大城市，其選民冊，並不印刷，概由主持其事者，以手謄寫之。因費用如此之小，即在大城市中，其費用僅於預算案文書雜費項下，加增一種款目，並不另開選舉冊編製款項爲一門。對於法國城市選民編製制度，有以選民冊於編製及修正時，祕密行之，殊非至善。即市民可以提起訴訟，仍不能保障修正委員會之無私弊，但據明白法國實情者云，法國各市選民冊修正委員會各委員，尙屬公平正直，雖其選民冊之修正，係祕密行之，但其結果，仍公布週知。有時即有私弊之處，尙屬不多。雖然，法國編製選民冊之法，如照英國之法，將所編製之選民冊，交由半司法團體公開的修正之，或將所修正者，分送各市民，聽其查驗

則更可減少私弊矣。但法國辦法，又較美國辦法較為優良，蓋美國編製選民事，概由各市民親往各處選民註冊局，報告其選民資格等等，至各人有無選民資格，並不加以調查也。

### 普魯士選民

在一八〇八年，普魯士市民概無參與市政之機會，是年政治革新，凡市民中，除無業游民不計外，其他男子，於市內有土地所有權，或有一定職業者，均能享受選民之資格。此與男子普通選舉制，相差不過不遠。及至一八五三年，其選民之資格，規定如下：（一）自立之男子，（二）年在二十四歲以上，（三）居住本市滿一年以上，並繼續居住本市者，（四）納市稅者，（五）市內主有房屋，或商業，或職業，可得一定收入者，或自付所得稅者。此外不居住市內之市民，如於一年內，曾納相當之市稅，亦可享受選舉權，即商業公司，納相當市稅後，亦可註冊為選民，由其重要職員代表之。但於一年內，受人救助，不能自立者，則無選舉資格矣。昔日凡欲為市選民者，須向市參事會（Magistrate）取得市選民證書，請求此種證書時，手續至為繁瑣，但現在除漢羅肥市（Hanover）皆已取消矣。按普魯士選民資格之限制，似不甚嚴，其所除外之市民，似甚少也。但在1905年時，柏林市民，共計二百萬〇四萬又一千四百八十八人，其有選民資格者，計共三十七萬四千七百五十一人，有全市民之百分之十八。在同年，美國紐約市民據云計共四百萬〇四百〇三人，其中選民，祇六十六萬，祇為全市民百分之十六而已。不獨柏林市之選民數如此，即在其他普魯士各城市，其選民數，均有百分之十八平均比較之，較多於英國之選民數，即與美國各城市選民數相比較，亦並

不較少甚多。故關於選民資格之法律，普魯士尙不乏共和之精神，但各市民，雖有同等選舉之資格，但於選舉議員時，其機會并不平等，此指普魯士1916年革命前之「三級選舉制」而言，此制俟討論「推舉與選舉」章，詳細論之。但自1919年德國新憲法成立，普邦亦同時新訂邦憲，其三級選舉制度，完全取消。照德國新憲法，與各邦新法之規定，各級選舉，無論爲聯邦選舉法律，或各邦選舉法律，或城市選舉法律，均依據直接的，普遍的，男女平等的，秘密的，各原則而訂定者。故現在普邦及他各邦之城市選民資格，爲年在二十一歲，及二十一以上之男女市民也。但普邦又規定有選民資格者，更須居住於城市六個月以上也。

### 英國城市之選民

英國城市，在1835年前，其選民資格，限制極嚴，概言之，當時大多數成年男子，概無選民之資格，其有選民資格者，往往祇佔市民百分之二，或百分之三而已。但同時亦有數市，依居民納稅爲選舉資格之標準者，則其城市之選民數，則較稍多，但此係例外耳。自1835年之城市法律施行後，其各城市選民資格之限制，減去甚多，大概凡成年之男子，納有市稅，居住於城市三年以上者，均有選舉權。及1862年之法律實行後，又將市選民資格之限制，減除更多，其選民之資格，大概如下：（一）凡英國國民，或入英籍國民，年在二十一歲者，（國民包括成年男子，未嫁女子，及寡婦等在內，至已嫁之婦人，卽有別種之資格，亦不能註冊爲選民。）（二）佔用市內某屋，或堆棧，或他種房屋等，納有房捐者，（佔用者，或爲個人獨居，或爲數人同居，均得享受此種選民權，但合股公司之股東，或會社之會員，皆無選

舉之資格。房租最低之限度，並未規定，主有土地之市民，其土地上，未造房屋者，爲納地捐十鎊以上，方有選舉之資格。(三) 住居市內一年，或離市七英里以內者，此指居住市郊七英里遠近之人，但須納房租在十鎊以上。(四) 納有財產稅者。

但市民犯罪者，或領受公費救助者，或本人最近之親戚，(指父母妻子而言) 領受此等公費者，皆失去選舉之資格。

查英國城市選民資格所根據之原理，與美國所根據者，頗不相同。美國無論爲聯邦選舉，或爲州政府選舉，或爲城市選舉，其選民之資格，毫無分別。但英國國會選民之資格，與城市選民之資格，完全不同。英國國會之選民資格，較更詳明，譬如城市選民資格中，對寓居民 (lodger)，每年付房租在十鎊或十鎊以上者，均認爲已有上述第三款佔用某房屋之資格 (occupancy) 可得選舉權矣。但城市選民之資格，則不認上述之寓居民，爲有選舉資格也。雖然，城市選民中，對於女子納稅者，認爲有選舉之資格，至國會之選民中，則不包括女子在內。如以國會與市議會選民人數之多寡相比較，大概市議會選民稍多。依 1868 年倫敦郡議會所宣布，關於國會與六十大城市市議會選民多寡之報告，大概城市選民，較國會選民，多百分之十二也。

依英國城市選民資格之限制，似乎凡市民熱心於城市事務者，皆有選民之資格。如與美國選民資格之限制比較之，則尙較嚴於美國者。蓋英國各城市，因住居年限，與領受公費救助者之限制，故一般貧民，皆無選舉之資格，大約英國各城市市民之無選舉資格者，有全市市民百分之二十五至四十也。據云，倫敦選民，爲全市市民百分之

十二，紐約選民，爲全市市民百分之十六，如紐約普通選舉制，代以倫敦之選舉制度，則紐約六十六萬之選民，須減至四十八萬，每四人中，必有一人，失去選舉資格也。

英國城市選民，必需之條件，不獨使一般無知識不能運用選舉權之市民，不能享受選舉權，卽有知識之市民，名譽甚善之上等工人，亦不能享受選舉權者，甚多，蓋因彼等所住居價廉之房屋之故。更有極多數青年，因與父母同居，不認爲獨立居住之市民，而失去選舉權者。此外仍有一種市民實有選舉之資格，但因別種不能告人之私事，因之不敢宣告爲選民者，亦甚不少。據云此等有選民資格，而竟放棄其資格者，在倫敦市，不下十六萬之多也。

按英國市政專家之調查，英國對於城市選民資格之原理，認爲應代表產業，不應代表個人，故僅僅住居於城市之內者，並不能使之必有選民之資格，其住居於城市之外者，亦不能使之必無選民之資格。除商業團體，或會社外，凡主有每種產業，納有市稅者，皆得爲市選民，享領城市之選舉權利，其代表上述之產業，付有房租者，認爲佔用人，亦有選舉權。至佔用人，并不須親自住居於該房屋內，因商人常租公事房於市內，或租堆棧一所，或開設一商店，卽可認爲佔用人。雖其住所不在市外，亦得領享選舉權也。自1869年起，凡自二房東分租房屋，雖住屋一間，或數間者，均得認爲佔用人 (occupants)，有選民資格矣。編製選民冊之事，係爲貧乏監察員之責任 (oversers of the poor)，但此種責任，爲該監察員之附帶責任，其主要責任，則在查編市民每年應付之救貧稅也。關於選民冊之編製，係受市祕書長 (Town Clerk) 之付託，每年貧乏監察員受託後，卽自納稅冊中，將所有合於選民資格之市民，謄抄一份，作爲選民冊初稿。(其中包括佔用人之付房租者，與其他種種合格選民。) 如付房租之人爲房主，非佔

用人，則房主應將房客之姓名，呈明之，以便列入選民冊中。但英國各市之房東，常時因所持政見，與房客不同，往往不將其房客呈報之。各房客於選民冊編製時，雖不能編入選民冊內，其選民冊修正時，仍可自請編入之，或由同黨者代爲呈請編入，均無不可。英國各城市之房屋估用人，亦不列入於納稅冊內，但須自請列入之也。在貧乏監察員編定選民冊草案後，即時送至市祕書長處，由市祕書長公布週知。凡應列入未列入者，或不應列入而列入者，均得提出反對理由，報告於祕書長。及至每年九月時，由市祕書長，將選民冊草案，與反對理由書，一併送至選民冊修正律師事務所 (Revising Barrister)。此種律師，須有七年以上律師之經驗，由郡法庭之高等法官指派之。按英國全國，共分九十七區爲選民冊修正區，每區須有修正律師一人，每年於九十月間，各區修正律師，在所管區內，組織選民冊修正法庭 (Court of Revision)，由各市宣布法庭地點，及選民冊修正時間等。在此法庭之內，先由各市民，說明理由，請求列入爲選民，或將冒充者除去之。再由修正律師，斟酌各人之理由，判定其應否列入，與除名。有時政黨派送代表，到庭陳訴一切，亦由修正律師判決之。所有修正律師之判斷，爲終了之判斷，但關於法律之解釋，得陳訴於高等之法院 (Court of Kings' Bench)。在修正律師法庭中，關於普通證據等之法庭規定，應當遵守，但在貧乏監察員所編製之選民冊內各選民，大概十分之九不致除去，至另外增加選民時，須以請求者之證據確實與否爲定。在修正律師完全修正後，選民冊復送還市祕書長，由市祕書長印刷之，以備選舉之用。選民冊經過如此手續後，不得再加修正，但高等法院，飭令改正時，不在此限。英國編修選民冊制度，普通言之，尙不甚劣，依英制大多數有選民資格之市民，不須親自請求列入於選民冊，因每年有五分之四之合格選民，常列在選民冊內，并不更

動。但少數市民中之小住戶，或寄寓人 (small homeholders and lodgers)，必須陳報選民資格後，方可列入於選民冊。不但如是，有時所陳報者，遇有疑惑，更須將各人年納房租之若干，陳明於修正律師，以證明之。有時更須發誓以明所陳者之真實。因此種種麻煩手續，故頗有省事之人，不願陳報選民之資格，則不能列入選民冊矣。此爲英制之短也。但英制亦有優點甚多，其住所或佔用房屋之事實，必須在修正律師處證明之，其各市民有無選民之資格，概可知悉，凡市民中之欲冒名頂替，假造選民資格者，不能不因之而裹足也。非特此也。英國各處所請之修正律師，概係廉明公正，無私無黨之人，故於選民冊之修正，悉能依法律而判定也。再各修正律師，概係任期甚久，對於修正選民職責，至爲熟習，其修正選民冊之時期甚短，但所得之酬報確甚豐，故更能各盡其職也。如此種種，爲英國選民冊編定與修正之制度之大概也。

### 義國之市選民

義國市選民之資格，與國會選民之資格，大有出入。1863年之法律，國會選民之資格，規定凡爲二十一歲成年之男子，能識本國文字，能讀本國書報，或爲每年納稅四元之國民，或爲已服軍役二年以上之國民，或於政府或教育界等佔有相當位置者，皆可爲選民。在此選民制度之下，義國國民，每十一或十二人中，有一選民也。至市選民之資格，除須有國會選民資格，皆得爲選民外，凡納稅甚少者，及佔用房屋，付有房租者，皆得爲選民。但佔用房屋者，房租之多少，依市民多少而有分別也。譬如在十五萬市民之城市，每年房租，須在四十元以上，較少市民之城市，其所

需之房租，亦較少。在一千以下市民之城市，其所需之房租，祇爲十分之一（即四元）而已。大概不識字者，無論如何，不能享受選舉之資格。亦不能以納稅代不識字之資格，有時市民中之識字者，因納稅資格不足，或居住資格不足，或不足二年之軍役，皆不能享受選民資格也。據云，義大利成年國民中，不識字者，約在百分之六十以上，其男子之在選舉年齡者，至少亦有百分之五十，不識文字也。除此教育資格爲至重要條件外，其他關於選民資格之條件，概不甚重要，而市民中因他種資格得有選舉權者，祇佔百分之十二而已。關於教育之條件，除義大利外，其他歐洲各國，均已除去，但此種條件，頗有存留之價值也。故美國市民中，凡能識字者，大概皆有選民之資格，即不識字者，如其父有納稅之資格，可將選舉權，委託其子代表之，如其妻有納稅之資格，可將選舉權，委託其夫代表之也。

### 美國市選民

美國實行普通選舉制度已久，無論聯邦選舉，或州政府選舉，或城市選舉，其選民之資格，皆大略相同。但美國於殖民時代時，有數城市之選民，僅佔全市人民百分之二，即在革命以後，其選舉資格，仍屬甚嚴。在1791年，美國制定聯邦憲法時，其制憲人對於選民資格問題，曾有相當之討論，祇因各州所規定之限制，殊不一致，因之制憲者，對於選民資格，祇能畧定必需條件數種，再由各州各自詳細規定其選舉資格。及至十九世紀末期，成年男子之普通選舉制度，概已逐漸實行，再至1850年時，除少數例外不計外，其財產之選舉資格，皆已取消。而各州政府之選舉資格，與各城市之選舉資格，皆大略相同，概爲成年男子普通選舉制也。



及男子普通選舉制問題解決後，女子參政問題，又將發生。自1850年以後，女子參政運動，勢力最大，祇因南北發生戰事，故女子參政問題，因之擱置。戰事解決後，女子復要求參政，但普通人民，則甚反對之，故女子參政，竟未能成爲事實。及至1860年時，美國西部，祇有一州規定女子可以參政，及至十九世紀末葉，祇有四州之女子，可以參政。再至1900年後，男子普通選舉制度，則日見推廣於各邦，更至1914年後，男女普通選舉制度，竟推廣至十二州之多，但當時運動女子參政者，以參政權於州憲中求得，頗覺麻煩，於是運動於聯邦憲法中，加入女子參政條文，較爲容易，故極力運動國會，贊助其提議。運動時期未久，國會竟將男女參政條文，加入於國憲。於1919年提出於美國各州，至1920年時，經四分之三州政府之同意，已經發生效力，此即美國聯邦國憲第十九條之修正案條文也。自1920年起，美國選民資格，可概括言之曰，凡美國國籍之男女國民，皆有參與各級選舉之權利。但各州中，仍有數種限制，如居住、教育、及納稅等資格是也。請分別言之如下：（一）公民之資格，（如未得入籍證書者，不得認爲公民，即不能參與選舉。）（二）二十一歲以上，（三）自六個月至一年法律上之居住期限，（所謂法律上居住者，指人民願意認定之居住地方，蓋常有人居住於一地，或有財產於另一地，更於另一地營業，則此人可以在此三處地方認定一處，爲法律上之居住地，認定一處後，其他兩處，則非法律上之居住地，而選舉權除於法律上居住地方可以享用外，其他兩處地方，雖有財產或營業，照常納稅，不能享用選舉權也。在外作官者，可認定生長地方爲法律上居住地，享用選舉權。女子，自一市出嫁於另一市男子，並不因之而失其選舉權，有隨其丈夫所住地爲法律上居住地，則在該地即可享用選舉權，但有數州，規定女子出嫁後，仍可認定父母住地爲法律上之居住地，在父母住地享用選舉權也。）（四）

教育之資格。(美國計有十九州，規定選民須受有初等教育，方得享用選舉資格。(五)納稅之資格。(美國各州，概規定享用選舉權者，不須爲納稅之人民，但其中尚有數州，規定人頭稅，爲選民資格之一種。)美國各州中，編製選民冊方法，頗多出入，但普通言之，大概選民冊之編製，係選舉委員會，或選民註冊官之責任，至編製選民冊方法，各州亦多不同，但最普通之一法，是規定由市民於選舉前一定期限內，親自將本人籍貫、年歲、法定住所等事實，報告於選舉委員會，或註冊官，並確實證明其種種資格。其有教育資格者，由選舉委員會，或註冊官，親自考問，考問後，認爲確合教育資格者，即許其註冊爲選民，否則即拒絕之。但被拒絕者，得在法庭起訴，如法庭認爲實有選舉資格時，得飭令選舉委員會，或註冊官，補列於選民冊。美國各城市之選民冊，須每年修正一次，因選民中，常須遷移之故。至選民即不遷移，其姓名雖永久存於選民冊上，但每年仍須按時前往註冊，如忘而未往者，或不願經過種種麻煩者，即失去選舉權矣。

美國選民冊編製制度，頗易使人舞弊，如美國各城市之選舉，常有冒名頂替，或他種之弊病。所以如是者，因美國選舉委員會，或註冊官，悉聽市民自己之陳述，既無開時，可以改正市民之說謊，又無權力可以調查其真僞，所以市民，凡所陳述之資格，祇得認爲真實可靠也。故美國各大城市，往往由土豪政客，隨意捏造選民，把持選政。譬如一人，在一處報一假姓，假名，與假住所，即可前往投票。同時再報一假姓名與住所，又可在另一處投票。如此冒名假充，實可自造種種之選民，此皆因註冊制度不良所致。若英德法諸國，凡人民遷居時，均須詳細記錄於市民遷移冊中，德國各城市之警察，有隨時調查市民之責任，凡入城市之本國國民，須於二十四小時以內，到警察註冊，如係外國

人，則須於七日內，赴警廳註冊，並將護照存於警廳，故英德法各國市民之一切實況，易於明白，其選民之資格，亦即易曉，而冒名頂替之事，自不易發生也。

### 中國市選民

中國自清光緒三十四年，公布城鎮鄉地方自治章程後，又頒布選舉章程，凡六章，共八十一條。我國自此時始，方有選舉制度。其所定之選民資格，（一）爲本國國籍之男子，（二）年滿二十五歲，（三）居本城鎮接續至三年以上，（四）年納正稅，（指解部庫司庫支銷之各項租稅而言，）或本地方公益捐二元以上，（自治章程第十六條第一項）之城鎮居民。此外居民中，有素行公正，衆望允孚者，雖不備前述第三、第四款之資格，亦得以城鎮議事會之議決，作爲選民。（第十六條第二項）若有納正稅或公益捐較本地選民內納捐最多之人，所納尤多者，雖不備前述第二、第三款之資格，亦得作爲選民。（第十六條第三項）但有下行情事之一者，雖具備上述第十六條第一項各款，及第三項所定資格者，概不得爲選民：（一）品行悖謬營私武斷確有實據者，（二）曾處監禁以上之刑者，（三）營業不正者，（其範圍以規約定之）（四）失財產上之信用，被人控實尚未清結者，（五）吸食鴉片者，（六）有心疾者，（七）不識文字者，再下列人等，亦不得享用選舉之權利：（一）現任本地官吏者，（二）現充軍人者，（三）現充本地方巡警者，（四）現爲僧道及其他宗教師者。

此種地方自治章程，及選舉章程，尙未實行，而辛亥革命，起於武昌，不數月間，民國成立，於是地方自治章程等，

均不適用。辛亥九月，江蘇宣布獨立，十月即召集臨時省議會，議決江蘇暫行市鄉制一百十一條，及選舉章程八十一條，由都督公布實行。及統一政府成立後，因中央無統一章程，江蘇即依臨時省議會所議決之地方自治章程，與選舉章程，辦理地方自治。但江蘇暫行市鄉制，及選舉章程，係依前清光緒三十四年，城鎮鄉地方自治章程而改訂者，其關於選民之資格，除改男子年滿二十五歲為二十一歲，及以公民代選民外，並無如何之分別。但選民資格，自二十五歲改為二十一歲，是將選民資格，改寬甚多，其二十五歲以下之市民，在前不能享用選舉權者，今皆能享用之，民治精神之進步誠不少也。民國三年，袁世凱圖謀帝制，飭令各地地方自治，完全停止，而江蘇亦於此時停辦市政，前年江蘇恢復地方自治，復依臨時省議會暫行市鄉制，舉辦市政，至今仍奉行之。

民國十年二月廣州市，訂定廣州市暫行條例，由廣州市長公布實行。依此條例，其選民資格，規定為市民滿二十一歲，具下列資格者：（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。上列五種資格中，其規定能誦讀本暫行條例條文之一項，雖為展寬選民之資格，但其中弊病極大，蓋規定誦讀本暫行條例條文之用意，在使無教育市民，不得享用市選舉權利。但暫行條例，僅五十七條，即未及教育者，倘能費數點鐘功夫，熟讀其條文，定能誦讀一切，但市民僅讀此種暫行條文，不能保證市民為受教育之人民，此易使土豪政客，任意假造選民也。其欲假造選民之先，僅須使未受教育者，熟讀暫行條例若干次，一經能讀，即可達到假造選民之目的，是不能使未受教育者，不參與市政也。其暫行條例，規定於五年內，不由市民選舉市行政委員會，非無深意存焉。再廣州暫行條例，不規定納稅為一種選舉之資格，以歐洲先進國家，皆不敢

不定爲一種選民必需條件，即美國民治最發達之國，其大多數各州，尙有人頭稅之規定，廣州市暫行條例之除此資格，真所謂破天荒之舉動。按領選舉權者，既無納稅之限制，則所辦之市政，概與彼等無關利害，即選舉市職員時，竟可不加審慎，隨意投票矣。此不能不怪起草暫行條例者之無深謀遠慮也。

民國十年七月內務部又公布一種市自治制，其關於市選民之資格，大概如左：

凡市住民內，有本國國籍之男子，年滿二十歲，并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利。（第九條）

（一）年納直接稅一元以上者，（二）有動產與不動產三百元以上者，（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，或有相當之資格者。

市自治制，對於市民有下列各款之一者，即須停止其選舉權：（一）褫奪公權尙未復權者，（二）受禁治產，準禁治產，或破產之宣告，確定後，尙未撤銷者，（三）不識文字者，（四）僧道及其他宗教師，（五）現役軍人。

按市自治制所規定之選民資格，較江蘇暫行市鄉制又寬甚多，請分別證明之：（一）江蘇暫行市鄉制，規定本國男子，必須年滿二十一歲，方有選舉權，但市自治制，則減少爲二十歲。（二）關於居住市內之年限，暫行市鄉制，規定爲三年以上，市自治制，則減爲一年以上。（三）關於年納之稅額，暫行市鄉制，規定爲二元以上，市自治制，則減爲一元以上。惟此市自治制，除青島於民國十一年組織特別市採用其特別市自治制外，并無他市採此市制也。

民國十年九月，浙江省公布省憲，其第十五與第十六兩章，係關於特別市普通市鄉制之條文，及民國十一年。

湖南省，亦公布省憲，其第十一章，係關於市鄉自治大綱，但兩種市制，均未規定市選民之資格，無從陳述。其他市制，爲淞滬市自治制，淞滬特別市公約，雖有市選民資格之規定，但兩制均未實行，無述明其條文之價值。至漢口，天津，東三省，淞滬商埠等，各處，均係官辦之市政，市民毫無參與市政之機會，故選民資格，更無可陳述矣。」

我國選民資格之規定，概如前述，其關於選民冊之編製方法，亦應加以研究焉。查我國選舉章程規定有選民冊編製方法者，計有前清之城鎮鄉地方自治章程之選舉法，江蘇暫行市鄉制之選舉法，內務部所訂市自治制之選舉法，及廣州市暫行條例之選舉法等。但城鎮鄉地方自治章程之選舉法，與江蘇暫行市鄉制之選舉法，既然相同，而前者，又從未見諸實行，故僅須討論後者之選民冊編製法可也。至內務部所訂之市自治制，其選舉法無從取得，故亦略而不論。廣州市暫行條例之選舉法，規定詳明，其選民冊編製法，亦有詳細之規定，故加以討論之。

江蘇暫行市鄉制之選舉法，其規定選民冊編製方法，在暫行選舉章程第三章，大概如下：每屆選舉，由市董事會總董，派定調查員，按章查取合格人員，造具選舉人名冊，所有選舉人及被選舉人，均以列名冊內者爲限。其照市制僅有選舉資格而無被選舉資格者，須於本人姓名項下註明之。選舉人名冊上，須按名記載姓名，年歲，籍貫，住居年限，及納稅年額。應於選舉期兩個月以前，一律編成，存放市政公所，宣示公衆。在選舉人民冊宣示二十日內，如本人以爲錯誤遺漏者，准取其憑證，聲請市董事會總董，更正之，逾限不得再行聲請。總董據前項聲請，應即日移知市議事會公斷之。該會自接到移知事件之日起，應於十日以內，斷定准否更正，如准許更正者，應由市董事會總董一律更正之，即作爲確定選舉人名冊，確定後，應由市總董保存之。如本屆選舉年限內，有當選無效，及遵章應行補選

者，所有選舉人及被選舉人，仍均以列名冊內者爲限。選舉人名冊確定後，應分繕副本，申報民政長存案，并交各投票所，及開票所，各一份，備查。

廣州市選舉條例所規定關於選民冊編製之辦法，在第二章，其編製及辦理選民冊之人員，爲選舉委員會，係於廣州市暫行條例第四十一條中已經規定，由省長委任市民五人組織之。該會於選舉三十日前，須造具選舉人名冊，造具時，屬於各投票區人名，應分別編列榜示。於各區榜示後，市民如認爲有錯漏者，得於三日內，親赴所屬區之選舉註冊所，投報更正，逾期即不能受理。市選舉委員會，於選舉兩個月前，於各警區署，或其他地方，設立選民冊事務所，辦理選民註冊事務。市選舉委員會，於選民註冊事務所設立之前十日，須將註冊之詳細手續，發貼通告，並同時將通告按戶派送之。註冊期限規定爲二十日，連星期日在內，凡市民親至選民註冊事務所註冊時，由註冊所事務員，照章查明合格後，署名於選舉憑證，并發給之。此外推舉候選人票，亦於此時發給之，并由該合格市民於憑證及註冊簿簽名爲據。如市民因註冊事務不服註冊所事務員之決定時，得於三日內，向市選舉委員會，投訴請決。

按我國兩種選民冊編製方法，皆不規定修正之手續，是以編製人所編定之選民冊，確無錯誤。殊不知人非聖賢，孰能無過，編製人即不故意將不確實選民編入選民冊內，但難保其不有疎忽之處，若有疎忽，又無修改手續，是錯誤不能改正，而選民冊中之不應列入而列入，及應列入而不列入者，不能免矣。查江蘇暫行市制之選舉法，規定選民由調查員以調查之結果編定之，經此調查，各市民之有無選民資格，較易查明，再規定須填明姓名年歲籍貫住居年限及納稅年額等，是調查時，不能不確實查明，更許市民於選民冊宣布二十日內，認爲有錯誤遺漏者，聲請

更正，更可使不確實之選民，仍有更正之機會，所惜者，不規定正式公開之修正手續，使不好事畏麻煩之市民，不肯聲請更正也。至廣州市暫行條例之選舉法，規定由市民自請註冊，此與美國註冊方法相同，其弊在使大多數忙碌無暇，畏懼麻煩之市民，不願按時註冊，則一面使大多數有選舉資格之市民，不能註冊，而另一方面，又使好事不畏勞苦之無業遊民，盡往註冊，再無修正手續，則選民冊之錯誤，永無改正之機會矣。

## 總結

各國選民資格，愈趨愈寬，並日進於男女機會平均，各皆取得參政之權利。但考各國自有選政以來，悉偏重男子，對於女子之參政，向未注意。此時對於女子之要求參政，頗有以爲無理取鬧者，殊不知參政問題，不應以男女而分界限，應以教育而定標準。凡受有教育者，男子固應准許參與城市政治，即女子亦應准許此種權利。倘無教育者，不獨女子不應參政，即男子亦不應參政也。我國女子受教育者，亦多矣，其運動參政，自係正當辦法，故前歲予與滬特別市起草委員會，同草滬特別市公約時，對於有選舉資格之市公民，不註明爲男子，祇云『有本國籍者』六字，正所以使市公民，不分男女，凡能識文字，年滿二十一歲，居市內兩年以上，年納市稅或國稅一元以上者，皆得享受選舉權也。（見滬特別市公約草案理由書附草案第二章第七條）美國各州，實行女子參政，已非一日，據美國選政專家之調查，美國自有女子參政以來，對於選政制度之腐敗，減少確實不少。蓋女子天性純正，不願喪天害理，對於選舉事，純能依良心之主張，而舉優良之人才，觀女子中，多慈善家，即此故也。至選民冊編製制度，各國頗



多出入，但我國兩種制度，均非至善，要以先有調查選民制度，將一市之有無選民資格者，分別調查，列成表冊，分寄各市民查照，由市民於兩星期內，親來註冊，其不來註冊者，雖有選民資格，亦不許投票選舉。於兩星期滿期時，再舉行公開查驗選民資格大會，凡有認為錯誤者，皆可於此時公開的告發，並於此時公決之。俟告發事一一決定後，再照所決定者修正之，即認為正式選民冊。此種編製選民冊制度，自始至終，皆當依公開辦法辦理之，如此當可免去錯誤矣。

習問 (Questions):

- (一) 問古代有無選民，與普通市民之分別？試略言之。
- (二) 問古今選民資格之趨勢如何？
- (三) 問法國城市選民之資格如何規定？利弊如何？試詳言之。
- (四) 問法國城市之選民冊，如何編製？利弊如何？試詳言之。
- (五) 問普魯士一九一八年革命前之城市選民資格，如何規定？利弊如何？試詳言之。
- (六) 問英國城市選民之資格，如何規定？利弊如何？試詳言之。
- (七) 問英國城市之選民冊，如何編製？利弊如何？試詳言之。
- (八) 問義國城市選民之資格，如何規定？利弊如何？試詳言之。
- (九) 問美國城市之選民資格，如何規定？利弊如何？試詳言之。

- (十) 問美國女子參政運動之始末如何？試詳言之。
- (十一) 問美國城市之選民冊，如何編製？利弊如何？試詳言之。
- (十二) 問前清城鎮鄉地方自治章程所規定之選民資格如何？試詳言之。
- (十三) 問江蘇暫行市鄉制所規定之選民資格如何？試詳言之。
- (十四) 問廣州市暫行條例之選民資格，如何規定？利弊如何？試詳言之。
- (十五) 問內務部民十所公布之市自治制，其選民資格，如何規定？試詳言之。
- (十六) 問內務部民十之市自治制，與江蘇暫行市鄉制，所規定之選民資格，有何區別？試比較之。
- (十七) 問江蘇暫行市鄉制之選民編製辦法如何？試詳言之。
- (十八) 問廣州市選舉條例所規定之選民冊，其編製辦法如何？試詳言之。
- (十九) 問我國兩種選民冊之編製辦法，有何利弊？試比較之。
- (二十) 問女子應否參政？我國應否准許女子參政？試詳論之。
- (二十一) 問女子參政，與城市選政之關係如何？能詳言之否？

參考書 (References)

1. W. B. Munro: Government of European Cities, pp. 18-23, 128-139, 228-235
2. W. B. Munro: Government of American Cities, Chap. 5.

3. W. B. Munro: *Municipal Government and Administration*, 2 vols., Vol. I, Chap. 12.
4. C. Seymour and D. P. Fray: *How the World Votes?* 2 vols., Springfield, Mass., 1918.
5. K. H. Porter: *History of Suffrage in the U. S. A.*, Chicago, 1918.
6. F. J. Goodnow: *Municipal Problems*, Chap. 7.
7. D. S. Wilcox: *Study of City Government*, pp. 115-134.
8. A. Slaw: *Municipal Government of Continental Europe*, pp. 169-172, 216-222, 253-255, 311-313.
9. F. J. Goodnow and F. G. Bates: *Municipal Government*, Chap. 8.
10. P. O. Ray: *An Introduction to Political Parties and Practical Politics*, Chap. 12.
11. G. M. Harris: *Local Government in Many Lands*.
12. 黃炎培編：一歲之廣州市 商務印書館出版自八十八頁至九十七頁，
13. 江蘇暫行市鄉制及選舉法：江蘇縣議會聯合會印行
14. 新法令輯要：宣統三年版 商務印書館“城鎮鄉地方自治章程暨選舉章程”自三十一頁至四十六頁
15. 本書附件：我國各自治制及市公約

## 第十三章 市選舉

選民之資格，與其編製方法，已於前章詳細討論。茲請再論城市之選舉。按城市選舉制度，概分兩部手續，一為候選人之推舉，二為正式選舉也。歐洲各國對於推選候選人手續不大注意，頗有多數城市，往往并無正式推選候選人辦法者。但美國對於候選人之推選，極其重視，而推選手續，竟成選舉制度中至為複雜，至為重要之一種辦法。要之推選候選人之手續，實屬重要，如無法律以規定之，徒使地方政黨，隨意自定推選方法，則地方選政易為政黨所操縱，而選政未有能辦理完善者。歐洲各國之城市選舉，因不注意推選手續，其選政概為政黨操縱之。

### 法國之城市選舉

法國城市通律，并無候選人推選之規定，亦未規定有初選會 (primary) 或預選會 (caucuses) 或推舉票 (nomination paper) 等辦法。至對於政黨於選舉前，預先推選候選人員法律，亦未承認。1889 年時，法國為防止候選人過於繁多計，曾通過一種法律，規定凡願為國會候選人者，應將願為某地方候選人之意，呈請於縣知事。

但此種法律，於城市選舉無干，而城市之選舉，并不承認所謂候選人，亦無候選人名單公布於衆，故選民於城市選舉時，有絕對的自由權，凡選民願意選舉何人，即可自由選舉之。雖然法國城市選舉，并非毫無候選人也，其實法國城市，於選舉時，其候選人之多，正如他國城市之候選人。祇以法國城市之候選人，非法律所規定耳，按法國各城市，於選舉前數月內，各政黨皆須各自召集黨員，各開政黨預選會議，各自推定各黨候選人，并各自預備各黨選舉票，於各選舉票上，將各黨候選人，各自印就之，分發於各選民。按法國各城市之政黨，種類繁多，故選民於選舉時，常有接到若干張選舉票者。有時各黨候選人數過多，竟使當選人不能得過半數票。但依法國選舉法律之規定，祇有得到過半數票者，方能當選，如無人得之，則須於選舉兩星期後，以複選決定之，在複選時，凡得票最多數者，方可當選。所以法國城市選舉制度，與雙重選舉辦法無異，其第一次之選舉，實等於推選候選人，至第二次之決選，實等於正式選舉也。

按法國選舉日期之規定，係由縣知事以教令定之，而此種教令，須於選舉投票十五日前，由各城市各自印刷公布之。法國選舉法律，規定選舉日期，應於每四年之五月第一星期日舉行之。至國會選舉與城市選舉，無論如何，不能於同日行之。至市議會遇有缺額時之改選，則由縣知事自由決定，但選舉日期，亦須規定在星期日也。按規定星期日為選舉日，非獨法國如是，即其他西歐之天主教各國，均莫不然。此種辦法，利益甚多，蓋星期日概為各界之休息日，規定是日為選舉期，各市民之正式事業，不致稍受影響，此一利也。規定星期日為選舉日，各市民均可前往投票，則投票之人數，必較平日為多，而當選之市官，如代表大多數市民之市官，此二利也。於星期日舉行選舉，使市

民均能親往投票，是予市民以平等參政機會，此三利也。據云，法國及歐西各國城市之選舉，往往投票人特別衆多者。即因以星期日爲選舉日，各人均能親往投票也。

法國各城市投票所之決定，亦由縣知事以教令定之。小城市之選舉投票所，祇須一處，大城市則須多處，至各投票所應在何處，雖由縣知事自由審定，要以最適中地點爲準。投票所有時借用學校房屋，有時借用其他公共房屋，均以空閒房屋可以借用者爲限。在小城市，祇有投票所一處時，主持其事者，概爲市長，其在大城市，有投票所多處者，各處之事務，則由市長與其助理員分擔之，遇投票所多於助理員人數時，則由市議員中之年長者，補其不足，如仍不足時，得由市長，就選民中指派數人，分任其事。

按法國人之習慣，凡有多人羣集時，不論爲公共團體，或半公平私團體，其第一步手續，必須組織爲委員會，將羣衆應辦之事，由該會辦理之，非如美國必須選舉一主席也。關於投票所事務，選舉法律，規定須由主任就出席之選民中，擇其年歲最老及最幼者，各兩人，爲助理員（*assistant*）但以能識文字者爲限。該四助理員，與主任合組之，卽爲投票委員會（*Polling Bureau*）。凡投票日一切事務，卽由該委員會，臨時投票公決之，在投票時，五人中須有三人，必須在所照料一切。按投票所助理之職，有時競爭甚烈，但常時主任擇定後，不易得其允可幫忙。故此種投票所委員會，往往預先定之，并預先徵求各委員之同意。蓋恐於投票所開門時，或因所到人數不足，或擇定人員不願幫忙，均不能得相當之助理。投票委員會，設書記一人，由委員會選任之，但非投票委員會委員之一。對於投票日一切問題，并無參與之權，其責任在記錄投票日一切事務，卽當日投票委員會所議決事件，均由書記記錄之。投票所

記錄各項事務，均有一定格式，遇有不服投票委員會決議而起訴者，所有記錄，皆得於投票後，向行政法院陳明之。爲保全投票所尊嚴起見，投票委員會之各委員，在所內均不得討論政治問題，至對於候選人之當選與否，更不得參加評論。但在美國各城市，其投票所管理員中，常有自身爲候選人者，其對於選舉事務，既有直接之關係，則於投票所之管理，不便執甚焉。法國投票委員會之各委員，概無薪俸，但美國城市之投票所管理員，皆有俸給，此又法美選舉制度不同之一點也。

法國投票所內一切用具，至爲簡單，所內置大長桌一張，放有木質投票櫃一個，櫃蓋有一裂口，爲共和之標誌也。又有通告本箱一個，內置選舉通知書，此種通知書，非因通信處不明，尙未送發者，即因本人尙未來取也。此外尙有謄抄的選民冊一份。在投票時，各選民於入投票所後，即須陳驗投票證書，此證書，係由市長於投票前印刷分發者，在此投票證書上，刻有選舉投票日期及地址，及投票之時間，此外更有市長簽名與市印等等。依大城市之習慣，各選民必須親赴市長處，領取此種證書，有時更須由選民當市長前，親自簽字，所以防備投票時之假冒。但此種投票證書，并非必須於投票時呈驗之，如能以別種證據，證明爲有選民之資格，則可不呈此種證書，但無證書者，大概其證書，均可於所內「通告本箱」未發出之證書中尋得之。總之凡往投票所投票者，非由各投票委員，早經認識，即須證明實有選民之資格，方許投票。有此嚴緊之限制，故法國各城市之選政，概無冒名頂替之弊，即以此也。

法國各城市之選舉，概無一律的正式選舉票，各市民須各自備之，但選舉法律，規定選民所投之選舉票，須爲一條之白色票面，除被選人名外，不得另加別種記號，各人之選舉票，須於投票所外面備就，不得在投票所內預備，

更須由選民親自送到，其用郵局傳遞選票者，概爲法律所不許也。雖曾有人提議以郵遞投票，以爲可以增加選舉票數，并以爲不致稍有弊端，蓋以每一件郵遞之投票，須附有投票證書之故，但并未實行。在投票人將票陳明投票委員時，該委員認爲無錯誤者，即須投入票匣，同時將投票證之一角裁去，再將該證交還投票人保存之。所以必須裁去一角者，即所以防止該選民復來重投票也。至所裁去之一角，應即置入附近之空箱內，并同時將該選民之姓名劃去之。法國選舉制度，雖規定每市民須親自預備選票，但實行時，并非竟然，蓋於選舉投票前數日內，各候選人或候選人之朋友，概早印刷選票若干，由其代理人分送之。有時各代理人，按戶分送，有時於投票前數日，用郵遞寄。更有時於選舉投票日，排列於投票所門前分發之。各選票既有候選人代爲預備，故選民不須親自預備之，其有必須親自預備者，蓋以其人過於苛求，不能取得適彼心意之選票也。選票計分兩種，一爲「一色票」(straight tickets)指選舉票，祇有一黨之候選人，一爲「雜色票」(split tickets)指選票上之候選人，代表各黨也。此外投票人得自由將票上候選人姓名劃去，另寫自願選舉之人名以代之。此種辦法，在法國至爲平常，但以三種投票辦法比較之，大概「一色票」仍屬最爲普通，尤以大城市中，大政黨之勢力甚大，其黨員亦甚多，故選票上之候選人，概皆爲其黨員所承認也。

法國各城市之選舉票，可爲祕密式，因選舉法律，規定選舉票必須爲「一方塊無記號之白票」(plain white paper without external mark)也。但法國法院，對於「一方塊無記號之白票」法律條文，解釋極寬，因法院常以選票之有顏色，與不同式樣者，均可適用，故各候選人所印之選舉票，常有不同之顏色與樣



式，因之於投票所內甚易查明各選民所投之票之情形。是以法國選舉票辦法，市選民真能不畏勞苦，自願預備一種秘密式，方能秘密，但大多數市民，實不願如此麻煩，而秘密式選票之利益，法國并未取得，至爲可惜。

法國城市選舉不能過一日以外，其投票時間，概由縣知事規定之，須爲接續六小時也。如有不依縣知事規定辦理者，選舉即爲無效，大概投票時刻，係自上午八時起，至下午爲止。放法國市民，雖喜騷動，但選舉時，各能保持投票所之尊嚴與秩序也。加之主持投票所事務者，選舉法規定有寬大之權力，遇有不安分者，或不守選舉法者，概能禁止之，不聽勸說者，得招呼警察官員，或軍隊彈壓之，但無論如何，軍隊不得在投票所附近駐紮也。

在投票時刻到後，投票區，即由主持投票所委員，當衆啓之，并將所投之票之總數，點驗明白，更以此總數與選民册上所劃去之人名，互相對照，如兩方數目不同，立即記錄於投票所之簿上，如須更加核對，可再與所留存之投票證書之一角，核對之，但此非法律所規定也。如所投之票，在三百張以上，凡在投票所之選民，能讀文字者，皆可由投票委員會主任，選擇爲助手，幫同點數選票，各助手被選後，須排列於長桌之旁，再由主任將票分發於各人點數之。點數選票事，概須公開行之，凡投票所能容選民若干者，即准許若干人入內，入所各人，均須立於所內週圍，在結果得到後，即由主任宣布之，其廢票或有爭執之選票，與投票所之記錄，及其他紙張等，均須當衆封好，送呈縣知事，或副知事妥存之，選票一經查明無誤者，均須當衆焚燒之。凡候選人欲求當選爲議員者，既須得所投票之最多數，更須得註冊選民總數四分之一之投票數，如第一條件可以達到目的，其第二條件即不難達到目的，蓋法國市民，雖於政治不甚注意，但註冊選民實行投票者，與他國相比較，并不較少。據云，法國每年八月國會選舉時之投票人

數，反較少於每年五月城市選舉時之投票人數。故法國各城市之當選爲議員者，必得投票總數之半數，并須得註冊選民四分之一之投票也。如候選人中，不能得上述兩種結果時，應於下星期日舉行第二次補選投票，如少數候選人，得上述兩種結果者，則宣布其當選，至所餘之缺，不能如規定得富足票數者，則於下星期日舉行第二次補選投票，但第二次補選投票時，其候選人能得比較最多數投票者，即可認爲當選矣。

按法國之第二次補選投票規則，與普魯士之補選投票規則，頗不相同。普魯規則，規定在第二次補選時，祇限於第一次候選人中得票最多數者，如投票其他候選人時，概作無效。但在法國各城市，無論於第一次選舉，或第二次補選，均可自由投票，願投第一次得票最多數之候選人可也，願另投別人之票亦可也。因第二次補選投票，祇須得比較最多數之票，即可當選，故即由非第一次候選人中投票，如有得票比第一次最多數者，亦可當選也。在較小之城市，其選舉爲不分區域者，所有政黨提出之候選人，大概完全當選，故第二次補選手續，可以無須，但在大城市，其選舉爲分區選舉，而各區之中，必有數區，不能免第二次之補選手續。據云，巴黎市於一九〇四年之選舉，其八十分區之中，竟有二十五區之選舉須有第二次補選之手續，而第二次補選之投票數，概少於第一次之投票數也。關於選舉之舞弊，法國除於刑罰法律規定外，尙規定特別法律甚多，如假冒姓名 (personification) 重複投票 (repeating) 暴行脅迫 (intimidation) 賄賂 (bribery) 騷擾投票所 (disorders at or near the polling place) 等，皆爲刑法院認爲違犯選舉法也。但告發各種選舉違法事，不由刑法院受理，乃由行政法院承接判斷之。凡由行政法庭判爲選舉違法者，其當選之議員，固失其當選之資格，即選舉亦判爲無效也。如告發事，未存投票時提出，因而記錄

者，可由合格之選民，於投票後，五日內以書面呈請縣知事或副知事，請求取消有關係議員之當選資格，在縣知事或副知事接得是項呈請時，應將告發事情，通知被告發之當選議員，并囑於五日內，自行申辯一切。同時縣知事之行政法庭，從事調查一切，廣求證據，并依所得之證據等，而定選舉與當選議員之應否有效。如所告發者，非關事實，乃係法律問題，則除最重要違法外，選舉概不因之而無效也。

關於候選人之選舉用費，法國法律與英國法律不同，并未規定一定之限制，雖法國市民，常注意於選政機會之平均，但對於候選人用費之限制，并未認為必須之要事。其實法國城市候選人之用費甚微，即兩倍之，亦不如英國法律所許之最多額也。雖於法國第二次帝國時代，正式候選人，因有上級官廳之補助，其用費甚多，而其他非正式之候選人，如與之競爭者，須以極大費用運動之，但此種情形自一八七一年後，早經改變矣。

### 普魯士之城市選舉

普魯士革命以前之選舉制度，有一種特點，即「三級選舉法」是也。所謂三級選舉法者，是依選民納稅之多寡而分爲三級，其納稅最多者，爲最高之一級，納稅次多數者，爲第二級，納稅最少者，爲第三級。每級選民，各自選舉市議員三分之一，因此三級選舉制度，故普魯士各城市市政，多由有錢者把持之。因稅收中大部分，是由百分之十至二十之市民交納者，此一部分少數市民，可以舉出三分之二之市議員。例如額生司（Erggen）市，於1900年之選舉，其第一級之選民，祇共三人，其第二級亦祇四百〇一人，但第三級，則有一八九九一人。第一級三人，竟選議員

三分之一，第一第二兩級，四百〇四人，共選議員三分之二，而近二萬人之選民，則祇選議員三分之一而已。夫以同是一人，而近於二萬人所選議員之數，乃不敵第一第二兩級，四百〇四人之議員，其爲不公復何待言，此種三級選舉制度，使選舉票價值，如此不得享同等待遇，是違反民治主義之根本原則。但此制使城市少數富民，納稅較多者，多選議員，是使城市行政，全由富民多納市稅者，一手把持之，因富民可以把持市政，故對於所納之稅之用途，自知特別留心，而城市之行政開支，自無浪費之弊。據云普魯各城市之行政概能用費省而收效多者，即以納稅特多之富人主持市政，事事節省之故也。

普魯士之選舉制度亦與法國制度同，其法律並未規定有所謂初選會或預選會，或推舉候選人手續等等，至市議員之選舉，祇有選舉投票之一種手續而已，但雖無正式推選候選人手續，確有非正式推舉辦法，與法國之非正式推舉辦法亦正相同也。此指普魯各城市之政黨推舉候選人事而言。查普魯士各城市每逢選舉，於選舉數星期前，各政黨須各自預先議決其所提出之候選人，決定後并不通知選舉管理員，選舉票并無印刻候選人姓名，故推舉辦法，亦即無需，所有關於城市之選舉，概由各選民自由投票并不受如何限制也。

普魯士各城市之選舉，於每年十一月舉行，至限於一日爲投票期，或爲兩日，悉聽市董事會(Magistrate)決定之。城市各區之選民冊，須於選舉四月前，預先編定并公布之。以便由各選民從事檢查一切。凡有反對者，須由市議會選舉委員會預先決定，再由市議會投票公決，更由市董事會通過之。如市議會與市董事會意見不合時，應咨呈地方高等官署判決之，此種判決，即爲終了之判決。在投票期前十四日內應由市董事會將投票日期時刻及地

點等，用郵片依選民册各人通信處預先通知，同時并託市內各著名牧師，於舉行禮拜時，宣布於衆，尤以關於選舉之責任，應請牧師於禮拜時加意勸勉之。投票之地點，先由市董事會中督辦選舉事宜者，推薦於市董事會，再由該會決定之，大概各城市中有若干選舉區，即須有若干投票處。但第三級選民之投票，每選舉區，概有投票數處也。投票處概設於公共房屋內，亦有時就適中之酒店內，設備之。借用商人房屋爲投票所時，概不付租金，故凡有願出借者，即允諾借用之，但雖在酒店內舉行投票，惟致醉之酒，不許在屋內出售，至在附近屋內售之，則不禁也。投票所自早至晚，并不關閉，至一定之投票鐘點，則由選舉職員決定之。

主持投票事宜者，有投票委員會 (Poll Bureau)，由市長指派一人，爲委員長，及市議會指派委員二人，爲委員，共同組織之。凡關於投票事宜，均由投票委員會，以大多數票決定之。此外尚有書記一人，與市選民中所選舉之監察員若干人 (Countners)，及警察一人，皆投票所內辦事人也。普魯士各城市之投票所，既不見有選舉票，又不見有投票櫃，更不見有黑板等等，在委員長前面，祇置有木桌一座，上置大書一册，書內有選民之姓名、職業、通訊處等。此外更於姓名後，留有空白地位一方，以備記載選民所投票之人名也。投票時先由選民親至木桌前，自報姓名，并呈驗郵寄之選民證書，如此項證書，或經遺失或未接得，或誤置不見，則須以別項證明書證明其選舉資格。如納稅收據，或軍役證書，或租約等，均可用作證明書也。所以必須證明書者，因不能於選舉委員會前，證明選民之資格者，即無投票之權利矣。在選民資格證明後，選舉委員會，即問該選民願舉何人，該選民應即以口頭高聲答復其願選舉之姓名 (Mündlich herd lant) 而選舉委員，亦應立即將該選民所選舉之姓名，記錄書內，此即普邦城市選舉

之大概手續，極其簡明，萬不致有冒名頂替。重複投票諸弊，可以發現矣。

據熟習普邦城市選舉歷史者，深知其辦理大公無私，秩序井然，但其最可使人反對者，即其投票式，爲公開式，非祕密式也。公開式投票法，使投票人於不同政見，不同黨系之衆人中，高呼頌舉之人名，常有不方便處在，故市選民反對者頗多，尤以第三級之選民爲甚，蓋彼等羣以公開選舉制度，直使選民於選舉時，不能自由投票，因畏懼衆人中，或有敵黨候選人代表在場，加以種種威迫也。普邦之民主社會黨領袖，認爲公開投票式，直使工廠工人，不願選舉其廠主者，不能自由不選舉之，并可使選舉委員會，於選舉時，可以代其朋友，無形運動當選，蓋選舉既爲公開式，候選人即可預先與選民接洽，請其投票，同時并可託選舉委員會，從中監督其是否投彼之票，而選民因有選舉委員會之監督，亦不敢不就所允許者，而選舉之，如此是使選民於選舉投票時，完全失其自由。美國曾經採用公開投票式，後因反對者過甚，而卒廢之。再普邦三級選舉制，於選舉時，各於不同之日舉行，按法律所規定者，第三級選民，應最先選舉其三分之一之議員，第二級選民次舉行之，第一級選民，更次行之。第一第二兩級選民之投票選舉，各於一日內竣事，有時因選民人數甚少，數小時即可完事，但第三級之選舉，因選民往往過多，則一日不能完事，有時甚至延長至二三日者。每日之投票，皆須自早晨開門，直至晚開始能閉門。因三級不同時選舉，故同一投票所，往往竟可敷用也。

普邦之選舉制度，自無爭執之選舉票與廢票等事發現，即選舉時，其他必須由選舉委員會判決者，亦甚少也。其各候選人所推定之監察員，時時在投票所監視一切，故各候選人所得之票數，可以知悉。其正式投票結果，係由

投票記錄書中抄謄之，抄謄後，先由選舉委員會之委員，簽名負責，再送交市董事會正式公布之。

候選人欲求當選，須得所投之選票真正最多數，其比較大多數票，不能使候選人當選也。但因普邦各城市中之政黨，往往辦理不善，又因德國人民於參政事，素喜自作主張，故候選人票數，往往於第一次投票後，不能得當選之票數，而第二次補選手續，勢所難免。但第二次補選之辦法，與第一次選舉，概屬相同，補選時，限於第一次得票最多數之二人，而投票數日前，仍須照樣以郵片通知各選民，倘當選人為二人時，其第一次得票最多數中之四人，應為第二次補選時之候選人，如當選人為三人時，其第一次得票最多數中之六人，應為第二次補選時之候選人，如當選人更多者，則以此類推之。此種選舉制度，其原則，與法國城市之選舉制度，雖屬相同，但細節中不同之處，實甚多也。

譬如法國之第二次補選，前已言之，是由選民，自由選舉任何候選人者，而得票比較多數者，即可當選，但普邦之選舉制度，其第二次補選時之投票，祇限於當選人數之兩倍，有時普邦之第一次選舉，竟與美國之初選制度相似，何以言之？蓋第二次補選之候選人兩人，大概代表兩大政黨，是第一次投票，僅如排除其他弱黨之選舉而已。普邦及法國各城市政黨之政策，與候選人之多寡，頗有密切之關係，凡有政黨，皆各有政策，因政策不同，各自願提出各黨之候選人，即小政黨，明知不能與大政黨爭勝，亦必不肯放棄提出候選人之權利也。

無論何級與何區之選民，如對當選議員有異議時，得隨時提起訴訟，至所謂異議者，係指選舉手續不合法，與選舉舞弊情事而言。但訴訟之手續，須於投票後十日內，提出於適宜之官員，請求決定之。如違犯選舉規則，或舞弊

營幕等事。一經證明後，則選舉督察官 (reviewing authorities) 卽得宣布當選無效，另行招集新選舉以決定之。其實普魯士選舉制度，不容尋覓種種錯誤，或舞弊，所以如是者，既因投票方法之簡明，又因辦理選舉人員道德之高尚，更因對於舞弊者罰則，規定極嚴，尤因普邦人民，對於國家所定法律，概能遵守不犯也。上述各節，皆歐戰前之情形，自歐戰後，德國實行普通選舉，與比例代表制度，(由政黨各推代表爲候選人)，政黨推選候選人，與選舉投票，採用選票，各辦法，皆已實行矣。

### 英國之城市選舉

英國各城市在每年十月間修正選民冊後，卽於十一月舉行選舉會所選之市官，爲市議員。其市長與長老，皆由市議員公選之。市議員之選舉，概分區舉行，有時城市小者，則不分區選舉之。選舉區域之劃分，由市議會自行決定，但須得地方政府委員會之許可。市議員任期三年，但因每年須改選三分之一，故每年必須舉行選舉一次，在大城市每區規定有議員三人者，每年於十一月大概改選議員一人。按英國各城市之選舉制度，對於初選或政黨預選會各節，亦未規定，至城市政黨推舉候選人辦法，更非法律所承認者，故候選人概依簡單形式之候選人票推舉之。此種推舉候選人票，須於投票七日前，提出於市祕書長，各票上須寫明候選人姓名，住址，職業等，并須有全市或某區合格選民十人之簽字。各選民所許簽字之多寡，以議員額數之多寡爲限，無論如何，不得多簽，遇有多簽者，其多簽之候選人票，概作無效。按收受推舉候選人票有一定之時期，在市祕書長收受該票之時期已滿時，應隨卽



呈請市長決定推選票，及其候選人，是否與法律相合，而市長應於三日內，將各票審查完畢。在市長決定各推選票無錯誤時，即公布之，如有認為不合法者，一面由市長提起訴訟於法庭，一面公布於衆。所公布之候選人名，均不得有黨別之記號，在候選人公布後，即應舉行投票矣。

英國各城市選舉票上所印之候選人，大概甚少，當時不出二三人以外，此即美國之所謂短選舉票 (Short Ballot)。所以往往爲短選舉票者，蓋因候選人於被推選後，常時不願爲候選人，於是於候選人未印入選舉票時，親往市秘書長處請求取消之。英國城市之商人，概甚忙，如無犧牲精神者，概不能擔任城市之議員，如無意外勢力從中壓迫之，概有自請取消候選人資格之趨勢也。

英國各城市，宣布候選人，預備投票所，印刷選舉票，以及其他種種關於選舉事宜，皆係市長之責任，即收受選舉票亦係市長之職責。但市長對於選舉事務之責任，雖如此重大，對於其細節，確有市秘書長或市秘書長之助理員（大城市則有助理員）代爲辦理之。如候選人數目與缺額相同，市長即可宣布候選人，已經當選，則所有投票種種手續，皆可免除。據云此種候選人，不須投票而當選者，在英國各城市，異常普通。有時一區之候選人完全不須投票，而已經當選，有時多區，均能如此，更有時全市各區之候選人，均不須投票而能當選也。至候選人必須投票決定時，除必須預備選舉票，及他須用之紙張外，更須尋覓適宜地方爲投票所，而投票所概須於投票前四日內預先宣布週知。但投票所之地方，與時刻，并不函告各選民，如市選民欲得此種消息，須由候選人處，或其代理人處得之。投票所亦借公共房屋，但以適宜地點爲限，無適中地點之公共房屋時，即以市款租借民房舉行之，但無論如何，投

票所不能在出售致醉酒之酒館中舉行也。

在一城市分爲數區者，每區須設投票所一處，每投票所須由市議會指派長老一人，主持一切，爲副收票員（市長爲正收票員）如投票所數目過於長老數目時，則由市議會指派市議員充擔之。但市議員於所屬之選區內，不得擔任收票員之職。此外各投票所之須用司事，與辦事官員等，均由市議會指派之。所有選舉之用費，除選舉票之印刷費，由候選人擔任外，餘概由市政府擔任之。

在選民入投票所時，須在選舉辦事處領取正式選票，領票時，并在選民冊上劃去其姓名，但在領票前，各候選人所推請之代表，爲投票所監察員者，（每人或推請二三人）可以質問一切，但所質問者，非選民之資格，乃迫令選民證明其資格，更發誓證明其未在別處已經投票也。至選民冊內無姓名者，無論如何，不得領取選票也。

選舉票爲通常白紙，上刻候選人之姓名，住址，職業而已，至各人之黨別，并不標明之。大概選舉票上，祇有候選人兩三人，尤以大市之候選人姓名甚少，因大市係分區選舉也。各候選人姓名之次序，依字母次序排列之。故候選人之前後，并無優劣地位之分別，在每候選人姓名後，各留空白地位一方，所以使選民於投票時，加以「×」式記號，以代願投之票。如選民因雙眼不明，或因其他關係，不能讀選票文字者，得由投票所管理員，依本人口頭之報告，而代在選票上加以「×」式記號。各選民已將選票上加寫記號後，立即將票置入投票甌，故除不能寫字之選民外，其他皆各自祕密爲之也。

投票於一日內行之，自早八時起至晚八時止。各投票所，均須大開，（此爲 1885 年選舉法律所規定但在前

則自上午九時起至下午四時止。倘選民册上各選民，於上午八時前，均已投票，或於八時前，相隔一小時內，無人前往投票，投票所即可關閉稍早。在選票投過後，所有選票，均須由票匭內取出，由投票所主管人一一點數，并請監察員幫同辦理之。遇有選票由監察員反對者，該選票即置入信封內，另外置之待後再決。投票結果，由市長審查簽字後公布之。至投票與選票均加封送交市長保存之。選民中如願復點選票者，須呈請法庭批准之。據云此種呈請，概易得法庭之批准也。當選人祇須得票比較大多數，無須真正大多數也。凡有得票相同者，如在一區之選舉時，由長老決定之，如在全城市者，則由市長決定之。

英國城市選舉制度，許甲區市民為乙區候選人，但在美國與我國選舉法律，概不許之，而美國與我國人民，均認甲區人干涉乙區選政，是為越俎代謀，不與贊同。至英國人對此，則意見相反，對甲區人為乙區候選人，并不稍加反對，故在英國大城市中，其甲區市民，被選為乙區市議員者，則甚多也。據云黎肥卜爾市（Liverpool）之市議會議員，共計一百三十七人，但其中二十五市議員，係由本區選民自本區市民中選出者，其他概來自非本區之市民。卜敏海市之（Birmingham）議員來自非本區者則尤多也。有時市議員中，并有來自市外者，此係來自市外住宅區也。英國市議會所以能羅致許多人才者，亦即此耳。各政黨對於選舉之辦理，因有種種選舉法律之限制，不能自由行動，此種法律，係依照 1884 年市選舉法之選舉舞弊法訂定者，與國會選舉舞弊法，亦正相同。依此法律，選舉舞弊，概分為失德行爲（corrupt）與違法行爲（illegal）兩種。所謂失德行爲者，指賄賂、脅迫、假冒、諸事而言，所謂違法行爲者，指違犯選舉法律，使選舉不能公允，有失尊嚴與浪費等而言。此兩種行爲，概行禁止。對於選舉用費，法

律本有限制，不能任意多用。其禁止多用選舉用費方法，亦甚嚴緊，大約在選舉後二十八日內，各候選人均應將用費之賬目，逐條開明，并附各種收據，與誓書，一并送呈市祕書長查核。大概一市或市中一區之選民，在五百人或五百人以下者，各候選人之用費，不得超過二十五磅（等於我國國幣二百五十元）其在五百人以上者，每多一人，不得多用三辨士以上。譬如在二千選民之城市，其候選人最多之用費，應在（我國國幣）五百元以內。此種用費限制，非僅指候選人自身而已。即候選人代理人之用費，亦包在內，所謂候選人代理人者，非僅限於候選人正式所推選公然承認者而言，即私行幫助候選人各朋友，均包在內。再英國選舉法律，非獨對於候選人最多用費，有一定之限制，即其他關於選舉事項，均有種種限制也。譬如選舉委員會之公事房，選舉司事，信差等，均有一定之數目，不得任意規定或多或少也。

凡違犯選舉法律者，罰則極嚴，如候選人自身有失德或違法行為者，或所用之費較所規定之最多數過多，則不獨當選竟成無效。并從此不能擔任市官，即選民資格，亦從此竟剝奪矣。如候選人之代理人，犯以上之失德或違法行為者，則候選人之當選，成爲無效，而代理人之選民資格，從此亦即喪失。再與候選人相近之人，雖非其代理者，如所用之法，皆在禁止之列者，亦可使候選人之當選無效。按選舉法之目的，不獨使選舉實能誠實無弊，并可使選舉事務，成爲尊嚴神聖之事，而對各候選人不論貧富，更能公正不偏也。所規定之選舉用費，雖不過低，但專以金錢輔助政黨，希圖當選爲議員者，實能防止也。

議員之當選，能否成立，不由市議會決定，要由法院決定之。無論失敗之候選人，或合格選民之四人，均能於一

定期限內，在國家高等法院，提起訴訟，由該院將訴呈批交富有十五年經驗之律師，查照辦理。該律師接得是項批呈後，卽日赴該市調查證據，所有證據，由證人陳明時，均須附以誓言，并招呈訴人與被告當選市議員到案，各陳理由，再由該律師決定選舉法是否違犯，決定後，再呈報高等法院，由該院依所決定而公布之。所有訴訟用費，應由原告分任若干，概歸該律師隨意決定之。按英國選舉法律，規定選舉訴訟，由法院指派律師調查，并判決之，是一極善良之辦法，蓋不許市議會議員，從中參與，則因黨派關係而偏護被告議員之弊，庶可免除。但此種辦法亦難免反對之處，何也？蓋以選舉訴訟事，交由法院決定之，雖能使判決可以公正不偏，維司法行政，常因之而受政黨政治之影響，使司法不能獨立於司法行政，爲害多矣。此美國各城市之經驗，美國人皆能言之。所幸英國之選舉法，規定訴訟由司法機關指派律師調查決定之，律師所決定者，由律師自己負責，故上述之兩種弊端均可幸免。據蘇魯莫爾選舉歷史者云，英國律師對於選舉訴訟之判決，毫無偏袒之處，故政黨或市民，均無反對者也。

### 美國城市之選舉

在美國各城市未完全以直接立法代議制度時，其選舉制度，自屬極其重要，而美國各城市之選舉制度，概分推選與選舉兩層手續。

但推選制度，在美國城市最初發達時，法律亦未規定，當時候選人多由少數朋友提出，有時由自己託人提出，有時由少數市選民召集非正式會議之時推出之，查當時各城市人口，既然甚少，應選之市官亦甚少，加之選民資

格，限制極嚴，投票人亦即甚少，故多數選民，不參與非正式之推舉會議辦法，尙可施行無阻，此種辦法，在美國十九世紀最初之二十年中，甚爲通行也。

後因攻擊，非正式推舉制度者甚力，於是於 1840 年時，將聯邦國會議員之推選，改用政黨代表會推舉辦法，但不久各州議會議員之推舉，亦并採用政黨代表推選法，未幾各城市，亦採用之。但各城市最初採用此種政黨代表推舉辦法時，亦非法律所規定者。後又因政黨代表，於推舉候選人時，往往陰謀奸險，把持過甚，一般人民，頗爲怨恨，於是卽有以法律規定政黨代表會議辦法之提議。此種法律，於 1866 年首由加州 (California) 議會訂定者，該法律雖規定甚詳，惜施行時，可聽各政黨自由採用也。同時紐約州議會，亦通過同樣性質之法律，其內容雖欠完善，但規定政黨必須遵守之。按上述法律之主義，是以政黨既有推舉候選人之權，卽應由法律正式承認之，其一切辦理推舉方法，皆應以法律條文規定之。自是年後，各州依此主義，而通過政黨推舉法律者，日見增多，但自此法律實行後，各州又通過初選法律，約三十年後，通過是項法律之州，共有三分之二也。此種城市初選法律，是規定候選人，須由各政黨黨員有選民資格者，各於正式初選會中推舉之，并須用正式選票，受正式之監督。依法律所定，政黨初選，分「單獨」(closed) 與「混合」(open) 兩種，前者最爲普通，在限制祇有本黨黨員可以參預初選而已。後者則無此限制也。從理論上言之，此種單獨辦法，較預選會與代表會議爲優，蓋能予一黨黨員有一種表示意見之公平機會。但其缺點，則在強迫每選民，皆須有政黨之信仰，此雖不明言，每選民，必須屬於某一州政黨，但實際上，常常如此。再各黨之初選，大概於不同日期，各自舉行，有時在同日舉行之，則名聯合初選 (joint primary)。所謂聯合

選舉者，乃共用選民冊一紙各黨候選人，同印於同一選票上，但一黨各佔一行，各不相擾。聯合選舉，無容使選民聲明黨籍，但投票時，仍須就各行選舉之，不得隨便也。混合初選者，所以減輕政黨首領左右地方之選舉，其辦法，在由投票人自由投票，不須聲明屬於何黨，但各黨候選人，全印於同一選票上，各候選人姓名後，各有黨籍之標明也。

後又有人以有黨籍之初選，仍有黨派之氣味，使市民常不能自由行動，故有數城市，採用無黨初選制 (Non-partisan primary)。此制係愛我華州 (Ohio) 爲採用市委員會制各城市規定者，於 1907 年，首由底馬音 (Des Moines) 市採用之。自此以後，各市委員會城市採用者，日見甚多。同時威斯康新州 (Wisconsin) 於 1907 年，米立所托州 (Minnesota) 於 1909 年，并允實行別種市制之城市者，均可採用此制。照此種初選辦法，各候選人須經過兩重選舉手續，方可推出，大概每次將屆城市選舉時，市政府應預先通告各選民，凡願作候選人者，皆可請二十五人以上之選民簽字於請願書上，自遞於選舉管理員。所有請願人姓名，收齊後，即印於初選選票上，不加政黨標誌，其次序概依字母排列之，但亦有依請願書收到先後之次序爲次序者，更有以抽籤法排列也。初選之選票，無須聲明黨籍，其選舉之結果，是以得票最多數者兩名爲正式候選人，即印入第二次正式選舉票上。此種選舉制度，確能使競爭薄弱之選民，皆不能參與最後之選舉，而所選出者，皆一地方之人才也。但無黨初選制度，亦非絕無弊病，蓋候選人既無政黨爲之援助，如希望初選之能當選，是必多用金錢以廣告法求知於選民，有時須以金錢登報自述一己之才能與經驗，并述對市政府一切之政策，有時須請託友人分發傳單，陳述一切，更有時須以金錢直接運動選民投票，如此種種，耗費過大，此其弊也。

因此種初選制，有如此弊病，故巴斯登市（Boston）於修正市公約時，即規定請願推選制，自1910年起，該市各選民，皆可於選舉前二十五日內，呈遞請願書，要求簽自己姓名，即入正式選舉票，充市長或市議員之候選人，但請願書於呈遞前至少須得五千合格之簽名，且一人不能簽名過於應選市官之數目，各請願書，須有候選人之姓名與住址，并不得標明黨籍。此外更須於請願書上，印寫其他五六人姓名，遇候選人有辭退者，該五六人即可另提一人為候選人之代表，所有請願書，均須經過選舉委員會，依選冊所載查檢清楚。按請願書，推選候選人方法，固有長處，亦有短處，其不許有黨籍之標明，可以免去政黨操縱推選，此其長處，其不許政黨干預推選事宜，能使地方上無論有黨或無黨者，均有充擔候選人之公允機會，此又一長處，但規定推選人請願書，須有五千人之簽名方可提出，查一市絕無黨籍之選民，欲求得五千人之簽名，絕非易事，是雖提出請願書者，仍為有政黨之選民，則此制僅於表面上可以免去政黨之操縱，其實并不能也。倘能於請願書之簽名人數，減少若干，使各選民即無政黨後援者，易得相當簽名人數，以提出候選人之請願書，則充擔市官候選人之機會，既然甚多，又甚公允，而政黨暗中操縱城市推選之機會，亦可減少。查英國候選人之推舉，祇須合格選民十人之簽名，德法各城市，祇須選民自己聲明欲充候選人之意，即可為候選人，即與美國政治情形相同之坎拿大（Canada），其各城市之候選人，亦祇須選民二人推舉也。

美國各城市之推選辦法，雖不能如德法及坎拿大辦法，如此簡易，如能將簽名人數減少，至英國各城市之簽名人數，或加倍之，似較優也。



美國城市推選候選人方法，已經述明，茲當更就選舉自身，約略論之。考美國城市選舉制度，於近年來，頗有改良之處，但其中關於選舉日期，投票地點，選票形式，與內容以及選舉用費，與舞弊禁止各事，仍未十分一致也。

關於城市選舉日期之問題，是城市選舉，應否與州政府選舉同日舉行之問題。在贊成兩種選舉，同日舉行者，以爲同日舉行，可以節省選舉經費甚多，如辦理選民註冊需費，印刷選票需費，租借投票所需費，管理投票所事務員須費，此外尚有種種相同性質之費用甚多。至選民自身應花之費用，尙不在內。此種費用，雖不由城內公款開支，但總係選舉一種費用。如州選舉與城市選舉，同日行之，公私兩方皆可省費甚夥。再者州市選舉，同日舉行，選民到場投票者，必然甚多，蓋州政與市政相比較，自屬州政較重要於市政，故州選舉，亦較城市選舉更爲重要，同日舉行，選民因州選舉之重要，皆願到場投票矣。若單獨舉行，除非常重要問題發生，可以激動市民外，不能使多數選民，皆到選場，而此種不肯到場之選民，往往并係選民中之英俊也。

但反對同日選舉者，以同日選舉，使省政與市政，常須混爲一氣，易使市民因州政較爲重要，而對州選舉，大加注意，對較不重要之市選舉，往往漠視之。有時因州市選舉，混入一氣，使州政黨有干涉，市選舉之機會，更有時因州政之關係，竟使市政大受犧牲也。故美國近年來，如巴斯登芝加哥及舊金山各市，均將州市選舉，分開舉行，但大多數城市，均尙未更正之。再城市選舉之日期，大概在星期二也。關於投票地點，應注意之事有二，一須設在便利選民地方，二應設在易於尋覓地方。美國各城市，既於星期二舉行選舉者甚多，此正當學校上課之日，故不得不向民間租借適宜房屋，又因欲免除選民臨時探尋投票所起見，所租之房屋，須年年租用之，不得每年更換，但與政黨或教

會有關係之房屋，均不得租用之。惟有數市，即以布帳臨時，設於某適宜地方，爲投票所，此可節省租房之費用也。

選票問題，至爲重要，第一須使選民，能自保各人之意見。不使他人知悉，此各國人民所公認之原理。在美國最初開國時，選票概由選民各自預備，但不久候選人與政黨，各代選民備製選票，由選民擇用之。後因應選市官過多，候選人應備製之選票亦甚多。而分發選票之責任，概由政黨派人擔任之。惟各選民願意另選別人時，可以將選票上姓名塗改之，此美國三十年前之城市選舉票也。因各政黨所製定之選票，顏色既不一律，形式又多不同，故黨派標誌，易於認識，毫無祕密之可言，此最便利有政黨後援之候選人，其對於獨立無黨援者，諸多不利，故美國對此制度，羣起反對之。及自 1880 年起，美國又發生澳大利亞式選票之運動，此票發明於澳大利亞洲，其目的在使所有選票，皆由公家以錢製印之，上印候選人姓名，印製時，由市官監督，選票數目，皆有定數，選民須於投票日到投票所領用之，投票後須一一查點之。用此選票，可以保守投票人之祕密，更可防範其他之舞弊也。

但此種選票，因美國各城市每次選舉之市官大多，又因各黨所推舉之候選人，往往分行排列，於選票之上，更加政黨之徽，是無政黨氣味之澳大利亞選票，一變而爲有黨別氣味之選票，而從前選票之弊病，仍未剷除。再美國城市因民選之市官過多，致候選人列入選票者，亦即甚多，因選票過長，往往使選民無法辯別各人之是否適宜，加之各黨之候選人，往往各佔一行，故選民常就一行中所列之候選人，不加辯別，竟投一色之黨票 (Straight Ticket) 於城市之選舉，勢力過大，選民不能各自表示各人之意見，因之又有市民反對各黨候選人各列一行之辦法，而極力運動廢除之。其法在改用依黨分行排列法，爲依職分組排列法，凡同一職務之候選人，全集於一組之中，墨色秋

色斯 (Mass) 州，在 1888 年，即採用此種選舉形式，此種改變，自係一種進步，但候選人姓名旁，仍有政黨誌號，而大半選民，概仍以黨記爲投票之標準。及至 1909 年，巴斯登市修正市公約時，竟採用無黨誌選票主義，自此以後，無黨誌選票，因之推行甚速，而澳大利亞選票原來之簡單形式，從此於美國之城市實行之。

再美國各市民選之市官過多，故選票常爲長選票，而長選票往往於選票上排列多數候選人，致使選民無辨別候選人是否適宜之能力，而所選之人，萬難適宜。故美國近又改良長選票爲短選票 (Short Ballot) 選票，上候選人既少，選民於投票時，可以考查候選人之資格，則所選之人，當較適宜。雖然，短選票與民選市官之多寡，有密切之關係，故美國於市委員會制，與市經理制，皆規定民選之市官甚少，此所以使短選票，可以實行也。

選舉制度，若能規定一種方法，使選民對於一種市職，不僅能選第一個人，更能選第二或第三個人等，則於孤獨無黨之候選人，頗多裨益，所謂樂選選票制度者 (Preferentive)，即謀達此目的也。按樂選選票，係准選民，隨心所欲，願選若干人，即可選舉之。其形式與排列法，比美國任何選票皆更簡單，大致候選人，皆印在一行內，其排列或依字母或依抽籤法，均無不可。按通常之選票，祇將候選人印於一格內，使選民可以填畫「x」字，但樂選選票，則印有三直格，選民可在第一格內，標明第一願舉之人，在第二格內，標明第二願舉之人，在第三格內，再標明其他願舉之人。在標明之人中，即第一人不能當選，其第二人或可有當選之希望，即第二人不能當選，其他者或能有當選之希望。如此類推，各人所願選舉之人中，其當選機會多矣。非如普通選舉法，祇准各選民，可以標明第一願選之人而已，其機會甚少也。樂選選票，已點數後，其在第一格內，得真正大多數選票者，即作當選，此與普通選票相同，但候選

人於第一格內，不能得真正大多數選票時，應將第二格候選人所得之選票，加至第一格選票上，其得票最多數，并係真正大多數者，亦即作為當選。如此項計算結果，仍無真正大多數時，再將第三格選票加入第二格之總數內，其得票最多數者，即可作為當選，但此時之最多數，即不為真正大多數，亦可作為當選。如票數相同時，以得第一票最多數者為當選，茲將普通選票與樂選選票列左。

候選人姓名	畫 × 投票處
1	
2	
3	
4	

普通選票式如上

候選人姓名	第一選	第二選	其他選
1			
2			
3			
4			
5			
6			

樂選票式如上

美國採用樂選制度者，則有克利夫蘭舊金山特利多都魯司司波坎紐頓各市。(Cleveland, San Fran.

cisco, Toledo, Duluth, Spokame, Newton) 此制之利益甚多，第一，施行此制者，所有複雜之推選方法，皆可免除，即從前藉代表會議與初選會以淘汰多數候選人，存留少數人之弊病，亦可除去。并且無論任何選民，祇須自己願意，即可印姓名於選票之上，即候選人名單稍長，并不礙及此制之施行。祇須候選人能有和平態度，為一般選民贊成者，雖無強黨為之後援，亦有被選之機會，此即是制鼓勵獨立候選人之處。依普通選票法，所有當選之候選人，因政黨關係，全出於少數人之選舉，但樂選選票，因有數種選擇之法，大多數人皆有當選為候選人機會。但對此法亦有反對者，其反對理由，是以選民不易明瞭投票辦法，恐廢票更然較多，但實行此制度者，其結果似甚圓滿，所述之弊，并未見也。

此外又有所謂比例代表制 (Proportional Representation)，是與樂選選票不同。比例代表制，重在使選民各部分都能按其人數，選出代表，樂選選制，僅以求得選民大多數之意見為目的。比例代表制，種類繁多，但皆以各部分選民意見，能在市議決機關中有相當代表為止，其代表數，與各部分選民數目，成正比例也。查比例代表制，早於比利時瑞典法德與瑞士各國，用之已久，美國各州，雖已研究甚久，但尚未實行，即城市中，已採用者祇有二市而已，一為阿海阿州之額施特布拉市 (Ashabula, Ohio) 於 1915 年方經採用。一為考樂拉德州之市爾達市 (Colorado Boulder) 於 1918 年方採用也。按額施特布拉市之比例代表制，為哈爾制 (Hare System) 其要點，如下：投票不分區域，一人祇許投一票，但有樂選權，願舉若干人，即可選舉之。其候選人如得所分額之票數時，(Quota) 即可當選。所謂所分額之票數者，是以被選人數加一，用除選民已投之票數，其得票即所分額也。如候選

人在樂選票第一格內，得足所分額票數時，即作當選，如該候選人所得票數，多於所分額時，可以所餘之票數，分子其他在樂選票第二格內得票各候選人，并每次計算時，皆可將得票最少之候選人姓名除去，并將彼等之票數，分子未被除去之候選人，如此依次計算，直至被選人數足額時終止。但此方法，既如此複雜，有使人反對之理由，但據實行此制者云，此制於應用時，尚無如何困難也。

美國各州之選舉法，對於選舉之舞弊，皆有極嚴之防範，係取法於英國之「失德行爲」與「違法行爲」條例也。各州所訂者，略有出入之處，但大概皆相同。凡關於賂賄脅迫及假冒投票等，皆有重罰，且對於候選人運動費之來源，與使用，皆有極嚴之限制，并須公布之。各候選人不許向商業公司領取補助運動費，對於各候選人所作之事，皆有限制，藉以限制其用款，如代選民支付車馬費，或以金錢僱用運動人，與招待選民等事，全爲禁止之事也。至於對於合法之選舉費，如旅費，印刷費，租借演說廳費，皆有一定之規定。對於廣告費，常有特別之限制。有數州會規定一切運動選舉廣告，皆須由定印之選民簽字，又有數州，由公家委派正式政黨會計，凡一切支出收入，皆須經此會計之手。近年來，更有規定，凡關於運動之收支，皆須詳列於說明書上，送呈公家立案，故美國各城市之選舉法，雖仍有未盡完善處，但對選舉之舞弊，確有相當之限制矣。

### 我國之城市選舉

我國之城市選舉法，已實行者，祇有江蘇暫行市鄉制之市選舉章程，與廣州市暫行條例之選舉章程兩種。前

者，係關於市議會，與市董事會之選舉，但本節所欲討論者，祇關於市議會之選舉而已。至廣州市之選舉章程，祇適用於廣州市暫行條例所規定第二種參事員之選舉。按江蘇市議會之選舉事宜，由市董事會辦理之，大概先設調查及管理各員，由市董事會總董，就職員內酌派充之。但廣州市參事員之選舉，則由廣東省長委任市民五人，組織市選舉委員會辦理監督之。兩選舉制度之辦理選舉人員，皆與所選之人員，無關辦法均甚妥善也。但查江蘇市議會之選舉，依納稅多寡而分兩級，其法係就選舉人內，擇其年納直接稅較多若干名，計其所納之額，足當選舉人全數所納總額之半者為甲級，其餘選舉人為乙級，其所納稅捐之額，介於兩級之間者，則歸入甲級。若兩級之間，有二名以上所納之額相同者，以年長之人入甲級，年同者，由市董事會總董抽籤定之。兩級選舉人，分別各選議員半數，其被選人，不必限與選舉人同級，若議員全數不能平分者，先按兩級，各分半數，其餘單數，由甲級選舉之。若甲級選舉人數，少於該級應出議員額數者，除各舉一名外，其餘額歸入乙級選舉之。兩級之選舉，分為兩日，先乙級次甲級。查此種選舉制度之有利於納稅較多之選民，正與普魯士之三級選舉制相同，不公孰甚焉，所不同者，即係以兩級代普邦之三級耳。其實我國江蘇暫行市鄉制之選舉章程，係抄日本之選舉法，而日本之選舉法，又係抄自普邦之選舉法也。廣州市之選舉章程，并無如此不公之規定，此其長也。

市議會議員之選舉，在江蘇各市每年舉行一次，於議員應屆任滿三個月前，由市董事會總董預定日期，并公布之。同時并將投票所及開票地址與投票方法，一并公布於衆。至廣州市參事員之選舉，則由市選舉委員會規定，呈由省長宣布之。江蘇各市之選舉，并無推選之手續，此與普法之選舉制度又相同，如此是於選舉時，因市民無

一定之投票標準，易以地方政黨之意見爲意見，則政黨易於操縱地方選政也。至廣州市之選舉，則規定有推舉與選舉兩重手續，關於推選之規定，每選民得向選舉委員會領取推選票一紙，但每選民祇能推舉候選人一名，推舉時應載明候選人及推選人之職業住址及所隸屬之選舉區，凡得推選票一百票以上者，得彙齊該票造具推選文書，於選舉十五日前，交到選舉委員會，經審查正確者，得爲本屆選舉之候選人，所有候選人，均應由市選舉委員會於選舉十日前，彙齊宣布之。廣州選舉制度，規定每選民，皆可推選候選人一人，使選民中，不論有黨無黨者，均有推舉候選人之機會，則政黨亦不易操縱城市選政矣。關於選舉投票，江蘇各市，擇定公所房屋舉行之，其區域較廣，人口較多者，得由市董事會總董區劃地段，分設投票所若干處，所有關於投票一切事務，概由市總董派定管理員掌管之。投票所除本所職員及投票人外，他人不得入內，投票所之啓閉，以午前八時至午後六時爲率，逾限不得入內。投票所應設備之物具，則有投票簿，投票紙（即選票）及投票匭等，均由市總董於選舉期十日前製齊，分交於各投票所。其投票簿內應記載投票人姓名年歲籍貫及住址等，並將兩級分別兩冊記載之。廣州市之選舉投票，由市選舉委員會劃定區域公布週知，按區設立投票事務所，至每區應設若干處，當以選民人數之多寡爲定。各投票所應設投票籍，載明選民姓名，年歲，籍貫，住址等，由市選舉委員會，按照隸屬各投票區之選民，分別編造之。各投票所應設投票匭，亦由市選舉委員會製定之。此外所有投票紙（即選票）及候選人名單，均由市選舉委員會製定後，分發各投票所應用。兩種選舉制度，所規定投票所內一切用具，大概相同，且所需者，皆已規定無缺矣。

關於投票方法，江蘇選舉章程，規定投票人以列名各該投票所之投票簿者爲限。每屆選舉時，各投票人應親



赴投票所，自行投票，概不得倩人代理，於領投票紙前，應在投票簿所載本人姓名項下簽字，方准領取。投票法爲記名單記法，每票書被選舉人一名，及本人姓名，并得於選票附記格內，將所選舉人素行如何公正，附記一二事，爲衆論所稱道者，更得將所選舉人，於此格內，詳明其職業住所等項。此種投票法，係公開投票法，非澳大利亞洲之祕密式，極易鼓勵候選人運動選舉，因本人姓名，既載明選舉票上，選民一經被人運動後，即不敢不如允而投其票，故候選人甚敢運動也。再規定投票，須親自投遞，并須在本人姓名項下簽字，是可免除冒名之弊。所惜者，又規定得於選票附格內，註明被選舉人之公正事實與職業等，使選民投票時，過於麻煩，易使選民不敢前往投票也。况既欲選民附註各種事實，則不應僅規定「得附記」字樣，此種隨意條文，是不能使選民必附記事實，既不能必附記之，則訂此條文等於未定也。再選舉章程，規定投票人，於投票所內，除關於投票事宜，得與職員問答外，不得涉及私言，并不得與他人接談，及規定投票畢後，須即退出，不得逗留窺視，并有時得由管理員，令其退出等各條文，足能防止投票人與管理員互相舞弊也。廣州市之選舉制度，亦規定投票人，以列名本投票所之投票簿者爲限，更規定選民，須親到投票，并先繳驗選舉憑證，於領取投票紙時，亦須於投票簿所載本人姓名下簽字。此外又規定投票所，除投票人及本所事務員外，他人不得闖入。於投票時，限制關於投票事以外之接談，投票畢後，即須退出，并得由管理員，隨時令其退出，及投票廳，除投票時間外，應嚴加封鎖等各條文，與江蘇各市之投票方法相同，亦頗能防止種種舞弊也。但廣州市之投票式，係用無記名單記式，此即澳大利亞洲之祕密選舉票式。所有江蘇城市選舉，因公開選票式，致候選人易於運動選民投票之弊可以免除，此其長也。

關於開票檢票，選舉決定，選舉變更各辦法，兩選制，無大出入，惟江蘇選舉法，則許選舉人前往參觀，籍以監督一切，至廣州市，則由廣州地方審判廳長，到場監視。兩相比較，要以選民監督法為較優，何也？蓋由選民監督者，人數衆多，開票時不易舞弊。由地方審判廳長監視者，以一人監督開票人多人，往往不能週顧。且選民與選舉，既有切身之關係，監督時自能特別小心，至審判廳長，與選舉毫無關係，易於疏忽也。再廣州選舉法，規定有候補當選人，依決定當選人手續決定之，則遇當選謝絕當選，或因他事故而不能應選時，即可依候補當選人補其缺，而補選手續可以免矣。至江蘇城市之選舉法，因無候補當選之規定，往往遇當選人不能應選時，即須舉行補選，殊為麻煩也。

再關於選舉訴訟，或選舉爭議之判決，與罰則，江蘇選舉法，規定至為詳盡，如（一）以詐術獲登選舉人名冊，或變更選舉人名冊，（二）冒用姓名投票者，（三）以財物利誘選舉人，或選舉人受財物之利誘，及居中周旋說合者，（四）以暴行脅迫妨害選舉人，及選舉關係人者，（五）選舉人及選舉關係人，攜帶凶器者，（六）加暴行於辦理選舉人員，或騷擾投票所開票所，或阻留毀奪選舉票投票匭及其他有關係選舉文件者，（七）辦理選舉人員，漏洩選舉票上之姓名者，（八）辦理選舉人員，違法干涉選舉人之投票者。各節均有一定之罰則，大概分為罰金與監禁二種，任聽犯法者選擇之。至廣州市之選舉法對此則，規定甚簡，大概所有選舉訴訟，皆由廣州市地方審判廳依刑律處斷之。兩選舉制之辦法，要以江蘇選舉法，詳細規定者為較良，蓋詳細規定後，凡種種選舉舞弊或違法情事，均可依規定而解決之。且於選舉章程內，明白規定各種罰則，選民讀之，知所戒備，不敢任意違犯，可以除去舞弊違法者，當不少也。若廣州市之選舉章程，僅規定選舉訴訟，依刑律處斷之，未免過於簡單，易使選民因不明罰則而違犯也。

總結

歐美及我國各城市之選舉制度，均經說明，各選舉制度之優劣，亦曾評及，各選舉制度中，均各有長短，但推選辦法，在不用美國之樂選制度時，應以明文規定之，方可防止政黨之操縱。其推選而採用請願式者，不應效美國之辦法，規定須有五千人之簽字，此徒使無政黨援助者，永無充擔候選人之機會，最好規定人數較少，則能使人人可以充擔候選入矣。候選人請願書中，無論若何，不應有政黨之標誌，選舉票應為祕密式，不應為公開式，更不應稍有政黨之記號，如能採用美國之樂選票辦法，使一人同時可以標明三四願選之人，是所選之市官，皆為民意所歸也。所有選票，應歸城市政府預先備製，務能一律，選民投票時，應先呈驗確實之選民證據，方可領取選票。關於選舉訴訟與罰則，務能顯明易曉，使選民知所謹戒，不敢舞弊。美國之比例代表選舉法，於普通選舉制最為適用，并為公平之選舉制度，若普魯士歐戰前之三級選舉制，與江蘇暫行市鄉制之二級選舉法，均為不公允之辦法，非民治發達時代之辦法，不宜用也。

習問 (Questions)

- (一) 問推選手續，於城市選舉制度中，是否重要？試詳言之。
- (二) 問法國城市選舉辦法如何？試詳言之。
- (三) 問法國政黨，於城市選政，有如何之勢力？試詳言之。

- (四) 問普邦之「三級選舉制」如何試詳言之。
- (五) 問普邦城市之選舉辦法如何試詳言之。
- (六) 問英國城市之選舉辦法如何試詳言之。
- (七) 問英國城市之防止選舉舞弊辦法如何試詳言之。
- (八) 問美國城市之推選辦法如何試詳言之。
- (九) 問美國城市之選舉辦法如何試詳言之。
- (十) 問美國之樂選票辦法如何試詳言之。
- (十一) 問美國之比例代表制如何試詳言之。
- (十二) 問美國城市之防止選舉舞弊辦法如何試詳言之。
- (十三) 問我國江蘇暫行市鄉制之市選舉辦法如何試詳言之。
- (十四) 問廣州市之選舉制度，其推舉辦法如何試詳言之。
- (十五) 問廣州市之選舉辦法如何試詳言之。
- (十六) 問江蘇暫行市鄉制之選舉章程，與廣州市之選舉章程，其關於選舉舞弊之防止辦法如何試比較說明之。

參考書 (References)

1. W. B. Munro: *Government of European Cities*, pp. 25-38, 140-145, 230-252, 346-350.
2. W. B. Munro: *Municipal Government and Administration*, Chaps. XIII and XIV.
3. F. J. Goodnow and F. G. Bates: *Municipal Government*, Chap. VIII.
4. E. G. Meger: *Nominating Systems*, pp. 324-329, 387-396, 464-472.
5. C. E. Merriam: *Primary Elections*, Chaps. V, VII, and VIII.
6. C. A. Beard: *American Government and Politics*, pp. 685-703.
7. W. B. Munro: *Government of American Cities*, Chap. VI.
8. H. J. Ford: "The Direct Primary," *North American Review* CC (1909), pp. 1-14.
9. A. N. Colcombe: "State Government in the United States," pp. 188-204.
10. R. T. Paine: "Elimination of National Party Designations from Municipal Ballots"  
"Proceedings of the National Municipal League," 1909, pp. 291.
11. P. O. Ray: "Introduction to Political Parties and Practical Politics," Chaps. IV, V and VI.
12. J. R. Commons: *Proportional Representation*.
13. R. M. Hull: "Preferential Voting and How It Works" *National Municipal Review*, I,  
1913, pp. 386-400.

14. L. J. Johnson: "Preferential Voting" *National Municipal Review*, 3, 1915, pp. 53-92.
15. C. G. Hoag: "Proportional Representation, Preferential Voting and the Direct Primary" *National Municipal Review*, 3, 1915, p. 49.
16. A. R. Hatton: "The Ashtabula Plan" *National Municipal Review*, 5, 1916, p. 56.
17. R. Meley: "Representation in Dayton and Ashtabula," *National Municipal Review*, 7, 1918, pp. 27.
18. G. W. Lawton: *The American Caucus System, Its Origin Purpose and Utility* (N. Y., 1885).
19. G. D. Laetscher: *Early Political Machinery in the United States* (Philadelphia, 1903).
20. F. W. Dallinger: *Nominations for Elective Office in U. S. A.* (N. Y. 1897).
21. R. S. Boots: *The Direct Primary in New Jersey* (N. Y. 1917).
22. A. B. Hall: *Popular Government* (N. Y. 1921).
23. R. S. Boots: *A New Type of Direct Primary*, Vol. 8, pp. 472-480, Sept., 1919.
24. C. E. Hughes: *The Fate of the Direct Primary* (Vol. 10, pp. 23-31, Jan., 1921).
25. D. P. Frary: *How the World Votes* (2 vols. Springfield, Mass., 1918).
26. F. A. Ogg: *The Government of Europe* (Revised Edition, New York, 1920), pp. 134-139  
415-427, 6662-665.

## 第十四章 市政黨

### 一 城市政黨之定義

城市政黨者，乃一種城市羣衆之永久組合，其黨員與數目，常有變更，其聯合以其有共同之主義，與政策，其目的則在取得一市之政權，以行其政黨之政策，而其謀取政權之方法，則在利用城市之選舉。以冀謀得一市之市官。故城市政黨者，必具下列各要素焉，請分別言之。

(甲) 城市政黨須爲一種城市之政治組合——如城市各市民，對於城市政治問題，各自主張，不相聞問，則絕無城市政黨之可言。若有協助之精神，統一之能力，上下相承，有條不紊，方有良善政治組合焉。而組合團結力之程度與性質，要以其環境之情形爲定。至今日之城市政黨，欲求其組織完滿，須有最堅固之團結力，其團結力薄弱者，終必見於淘汰也。故城市政黨最重要之急務，在於提倡黨員之協助精神，防止其離心離德。有時須以演說或書冊勸導黨員，使之熱心黨務，有時須使黨員互相同情，相敬相愛，更有時對於地方重大政治問題預定方針指導選民，

尤有時須說明己黨領袖之長處，與敵黨主張之錯誤，末次設法選擇自黨之候選人，使之可以當選為市官也。

(乙)城市政黨之組合，須有永久性——如欲政黨可以執行其任務，必須使政黨為永久之組合，而欲使政黨可以永久存在，其主義與政策均須常時宣傳於市民，其所推之候選人，須能常時當選為市官，其政策須能見用於一市之議決，或執行部。凡此種種，均須謹慎求之，加意衛護，待為日既久而永久之性，自能得焉。

(丙)城市之政黨，包含羣衆，種類甚多，其黨員之人格與數目，又多出入——因政黨甚多，黨員之人格與數目，常多出入，故其對於政黨之主張與辦法，亦因之而異。其政黨愈老，則其黨員愈多，其政黨之範圍亦愈大，而黨員主張之不同，則發生莫大影響焉。因各黨員所處之地方不同，又有經濟之利害關係，故黨員中不免有爭奪黨權，各立門戶之弊，是以辦理政黨各領袖，常須調和各黨員之意見，使之能歸一致。如為領袖者，不能調和其意見，則政黨不免有分裂之勢，而在一黨中，竟成無數小分黨矣。再一黨於安樂無敵黨反對時，亦易有分裂之趨勢也。

(丁)城市政黨之黨員，因主義與政策相同而聯合。——政黨之主義與政策，即其對於城市與革事宜之主張，要之主義與政策，可以分為兩事論之。所謂政策者，指政黨所作所為，以成就其主義，故主義為政黨之目的，政策乃達其目的之方法。是故政策者，包括政黨一切之行動而言。政黨之主張，在初成立時，甚為明顯，久之則政策將較主義更為明顯矣。但政黨中之主義與政策，均隨時而變更，故一黨今日之主義與政策，與前世紀之主義與政策，完全不同。而主義與政策兩者相較，尤以政策更易改變，此因時有新問題發生，故不能不改變政策，以應其潮流也。

(戊)城市政黨最近之目的，在以選舉方法，為黨員謀求官職，以握掌一市之市權。——此種城市政黨之目的，



在普通黨員與政黨領袖心目中，咸認爲最重要之任務，而達此目的，又爲政客唯一之宗旨也。有時因欲謀達此種目的，凡政黨所有一切之主義，與政策，竟因之而忘焉。故政黨之主義與政策不過間時發現而已。政黨之辦事領袖，均以謀求市官爲唯一之目的，與最要任務，但不得因此而罪政黨之辦事領袖，蓋政黨不得市官，不能將其主義與政策，見諸實行，則政黨無益於城市也。

## 二 城市政黨之起因

凡城市人民中，各有不同之政見，各有不同之信仰，因之而生不同之黨系，與不同之派別焉。倘一市人民之政見，完全不同，或完全相同，則絕無政黨之可言。但無論何人，如對於地方公共問題，出一主張，附和者，必不乏人。如其人之主張愈高明。其附和之人亦即愈多，若其人能將各附和者，團結一氣，則政黨成焉。所以一黨黨員，對於當時意見與主張，常時能相同者，卽此故也。在市民未組織政黨之先，各人對於地方事務，各有意見，各自主張，其意見與主張僅爲各個人之私意而已，於城市無甚影響。及至組織爲政黨後，所有人之意見，均變爲公共之政見，其主張，亦變爲公共之政策。而對於城市各種事務，應否舉辦，有莫大之勢力，關係於城市之政局實大。凡主張組織政黨者，卽以此爲重大之原因，而政黨之組織又以謀地方幸福爲職志也。

故城市政黨，並不應自利自私，當靠各黨員之天良，苦心經營，謀城市社會全體之福利也。其一市中政黨雖多，其主義與政策，雖不一致，但其主義與政策之背景，確有共同之目的，所謂共同之目的者，卽指謀全體市民之福利

而言。各黨對於城市政府之觀念，與所期望達到之理想目的，亦大致相同。故一市市民，雖則分爲數黨，但實能維持社會中之所謂公共意見。人民之公共意見，指人民對城市政府性質與目的所表示之公共意志。至各政黨政策上之不同，乃爲達此目的之方法也。

### 三 市政黨與立憲及共和政體之關係

吾人如將城市政黨之功用，與其存在之理由，加以分析，則知立憲政治，與政黨之關係，至爲深切。在專制政體之下，城市人民，不能參與城市政治，所謂城市政治者，自無存在之機會，及至立憲制度發明於歐美，有所謂選舉制度，因有選舉制度，而市民參與市政之機會，亦因之而取得焉。及至共和政體發明後，其市民參與市政之機會尤多，而市民更有組織政黨之必要。在昔希臘各城市，與羅馬共和國家時，政黨概能左右各城市之政治，卽在中世紀各「自由城市」時 (Free Cities)，皆各有相同之政治組織，再至今日，立憲與共和政體，日有進步，其各城市由人民所組織之政黨，尤爲繁多，而各政黨對於城市之政治，更多重大之勢力也。

是故城市政黨者，民治政府之產物，亦民治政府所不能缺少之現象。蓋因人民有公共利害關係之覺心，因有一致之行動，有言論自由權，與思想自由權，又有參政權，故凡有相同主張者，卽可聯成一氣，組織政黨，同心協力以圖達到共同目的也。

### 四 政黨制度難望廢除

考城市政黨，雖爲民治政府必不能免之現象，但政黨制度之弊病，確甚繁多。近年來美國各城市對於此種制度，頗有攻擊之者，如美國各城市中頗有許多城市，竟廢除代表會議，與政黨初選，而採用無黨初選，或請願推選法，更有免除選舉票上之一切政黨標誌，尤有希圖剷除政黨制度，施行文官任用方法者，如此種種皆欲使政黨不能操縱城市選政與市政也。惟政黨制度，是否可以完全廢除，確係最有研究之問題。且城市政黨，如果竟然廢除，則城市政府，決不能有現時之狀況。按民治制度中，最重要一部份，爲選舉制度，而人民必須依賴選舉方法，方可舉出城市代表，以執行其市政府之事務。但人民選舉城市代表時，又須經過種種之手續。(一)市民對於城市各種問題之意見，與各候選人之主張，須以種種方法探悉明白。(二)各市民更須隨時鼓勵之，使之表示各人之主張，并須使市民討論城市各種問題，藉以探察市民公意之趨向。歐美各國國會或省(州)會於選舉時，其大政方針，概由政黨宣佈之，但在城市之選舉，其各候選人之政見，則由各人各自宣布，各候選人往往於選舉前，出外演說，宣布其政策，有時以印刷品郵送各市民，有時藉報紙以討論之，使市民於表決各項問題時，或選舉市官時，確能有一定之把握。但印刷品之印刷與郵遞，及報紙之討論，皆須城市政黨爲之，倘城市缺乏政黨，則候選人先不能由正式團體選出，各種政策之方針，又無宣布之方法，卽市民對於地方事務，及選舉之興趣，均無人可以鼓勵之。在今日情形如此複雜之城市，其各人所須注意之事務，如此繁多，市民各自料理私事，尙恐不及，有何閒暇，可以研究公共政治問題也。祇有城市政黨，能於城市各種問題，詳加研究，再有奇巧方法，鼓勵市民，隨時注意，方能使市民於選舉時，有種種之興趣也。且取消正式之政黨，其別種非正式之政黨，將必發現於不知不覺之中，以執行政黨職務矣。政黨既如此重要，

是政黨制度，不能取消也明矣。美國各市之廢除，政黨初選，而以無黨初選，或請願推選法代之，僅使政黨於選舉時，不致操縱過甚而已，其文官考試法，亦僅能適用於城市執行部各市官員而已，其於立法部之市議員，既仍不能不經過選舉手續，故政黨於選舉前之責任，仍爲必需也。

## 五 各國城市中政黨制度之弊病及其補救之方法

考各國城市政黨，如能對於城市問題，得依城市情形，而單獨決定，不受省政黨或國家政黨之隨意武斷的支配，則政黨制度，對於城市，并非絕無裨益。惟因歐美各國之城市政黨，往往爲省政黨或國家政黨之分部，不能獨立自由，其主義與政策，往往祇適宜於國或省，對於城市，則多不適，因之政黨之弊，常時發現，而其利益，則不能見也。

現在美國對於地方政黨，頗有改良之處，其改良方法，概言之，可得兩要點也。

(子)組織純粹城市政黨——城市政黨者，祇以城市問題，爲活動之目的，雖不能與國家或州政府，完全不生關係，但有關係時，亦祇暫時而已，偶然而已。近年來美國各城市中，組織純粹城市政黨者甚多，最先提倡者，爲紐約市。該市於1898年時，組織紐約市民協會 (The Citizen's Union of N. Y.)，會員甚多，影響甚大，凡通常政黨所有一切之組織，自行推舉候選人，參與選舉運動，自行準備運動費等，無不備焉。此會會員，概來自該市原來兩政黨之黨員，曾自行選定候選人名單，并未受他黨之輔助，最後雖然失敗，而該會所推舉之市長候選人，竟得十五萬選票也。自紐約市組織此種純粹城市政黨後，其他各市效法者，則頗多。雖然，此種純粹城市政黨，如於選舉時，對於

原有政黨，完全反對，恐選舉不易收功，其能收功時，祇因原有之黨，爭持不已，因而自行破裂，則純粹城市政黨，可以從中取利耳。再純粹城市政黨，籌劃選舉運動費，頗為不易。又城市地方，固已有政黨，組織純粹城市政黨時，其黨員既來自原有各政黨，如黨員中竟有當選者，其於分利時，萬難使人人滿意，一旦享利不均，分裂立見，而下次之選舉，必難希望成功。更有進者，城市問題，與全州問題，有時頗有相似之處，則州政黨難免不加以干涉，而獨立城市政黨之組織，難於成立矣。此純粹城市政黨之困難也。

(丑)城市地方問題，規定在州政黨黨綱內——因純粹城市政黨，有上述種種之困難，美國各城市，又有第二方法之發明。此方法，即使州政黨為城市地方問題，採立一種特殊黨綱，或直接規定城市地方問題，為黨綱一部分。此種辦法，最為適宜。如果州政黨，認為不能不干涉城市政治時，應將黨綱內，予地方事務以相當之注意，現在此種辦法，在美國各城市中，頗有推廣之趨勢。考現在美國各城市，於宣布政策時，對於重要城市問題，如公共營業特許權，地方自主制，文官任用改良法，許可證規則等，皆能十分注意，并均規定為州政府政黨黨綱之要點。將來城市問題日多，其重要者，亦當不少。州政黨於黨綱內，自應更有相當之注意也。現在美國各城市中，之留心市政改進者，多主張不必空費心機，運動城市政黨之取銷，或圖劃分各級之政黨，應當使州政黨之黨綱中，予城市問題以相當之地位，此實至善之法。但歐洲各城市，對此毫未注意，故其城市政黨制度，無改良之希望也。

## 六 經濟問題與城市政黨之分立

近來歐洲各國社會黨與勞工黨，勢力日漸擴張，即以兩黨言之，無論對於國政或省政，或城市政治之主張，本無甚出入，皆自人民經濟方面着想，故國家政黨之主張，與省政黨或城市政黨所主張者，均不能如何分別也。試以社會黨而論，其宗旨，在將各種生產工具，皆變為社會化，對全國各區域之政治，祇有此一種主張而已。故凡為社會黨黨員者，萬不能將全國或全省政治問題，與城市政治問題，分別清楚。譬如彼等主張國有鐵路，亦主張省有電報，更主張市有電車電話，自來水各公共營業。三種政治主張，均為經濟問題，完全相同。再如勞工黨之目的，在合組一種勞工組合，與資本家相對，此亦關於經濟問題，而勞工組合，可以包括全國各區域，有時更可包括全球各國。其主張是於全國或全省或一城市，完全相同，有時即於全球亦是相同也。兩種政黨，既皆趨向於經濟方面，以經濟問題，為分黨之標準，故全國政黨，或全省政黨，或城市政黨，不易分立也。

## 七 城市政黨與法律

歐陸各國城市政黨之組織，與美國有一最大不同之點。在歐陸各城市之政黨，并未經法律之承認，一切行動，皆可自由，不受法律之管轄，其組織亦可不依法律之規定，即黨員之參與選舉，與非黨員相同，毫無法律之特許也。法德各國之城市政黨，即市民所組合之社會，為自由集合之團體，其各會中之主要會員，均各城市中最活動之政客，既無美國各城市之預選會議，又無美國各市之代表會議，故對於候選人之推選，政黨祇能非正式參與之，即運動候選人之當選，亦祇能非正式行之。法德此類會社，非常之多，如各會社單獨行動，勢力非常薄弱，欲得選舉勝利

者，非聯合運動不為功。但各社會之聯合，祇為暫時而已，至多於一次選舉完畢後，即將分散。因城市政黨勢力，非常薄弱，又且為臨時性質，故法律無須干涉其行動也。

英國城市政黨，亦無法律以管轄之，各政黨之組織，與行動，均屬非正式者。各城市概分為若干區，每區各有一種團體，凡納會費者，即可入其團體，每年會費雖甚小，但市民入會者，則極稀少，大概皆為城市中之活動政客，此與法國城市中，政治會社會員相似。英國城市中各團體，均舉執行委員會，辦理一切會務，凡執行委員會所提議者，概為全體會員所通過，其一切行動，亦為全體所承認，是各區之執行委員會者，即各區政黨也。但英國城市各區政黨之勢力，亦甚薄弱，故法律亦甚放任，并未若何干涉也。

若論美國各城市之政黨，則大不相同，其一切行動，概受法律之限制，復得依法預推城市政府之候選人。此外美國各城市之政黨，完全依民治主義而組織者，其黨權操之於黨員之手，如政黨首領，有不肖行為者，得隨時更換之。再美國各大城市之政黨，各有一種極完備之組織，頗有研究之價值也。

## 八 美國大城市政黨之組織

美國各大城市之政黨組織，概甚完備，成效亦屬甚佳，各部支配，頗為適宜，舉止行動，穩妥靈活。但各城市之組織，不無大同小異。欲知完備之政黨組織，當選擇數大城市之組織而詳述之。

(子) 紐約市之政黨組織——紐約政黨組織之單位，為州議會區 (Assembly District)，所謂州議會區者，

指選舉代表赴州立法機關下院之區域也。紐約郡 (County) 不全包括紐約市，計有議會區共三十，每區中有民主黨選民二十五人時，即可選舉代表一人，由各區所選之代表，再組織總委員會 (General Committee) 計有委員七千人，總委員會既如此之大，辦理事務自有不便之處，是以所有應辦之事，概由執行委員會 (Executive Committee) 三十人一手辦理 (通常委員一人，即係代表一議會區，為一區之首領) 之。執行委員會中有法定兼任當然委員數人 (Ex-officio members)，凡民主黨一切政策之決定，概操之於此執行委員會也。民主黨之組織，大概如是。其辦事機關，設於唐門立廳 (Tammany Hall)，按該廳為決定紐約市政治之地方，已有百餘年之歷史，此時與民主黨關係最大。但其初該廳祇作社會事業，與慈善事業之辦事處，後忽變為政治事業之辦事處，與一切政黨為敵，終為民主黨現在之大本營也。

再執行委員會，每一委員，除辦理委員會事務外，更指揮各本區政治事宜，各委員在各本區，即係政治組織之領袖，有委派各投票所所長之義務。按紐約郡共有投票所千餘處，每投票所長，各有助手多人，專理本黨選民注冊，與催促本黨選民於選舉投票日，往投票票。紐約民主黨，在紐約市之政治活動，大概如此。

於政黨極有補助，影響最大者，為城市中之社會團體也。此種團體，在紐約共有數十，為各區政黨宣傳之中心，通常名俱樂部 (Club)，但各有特別專名。各俱樂部各有一定之會所，其會所有在適宜地方，僅佔用一小客廳者，有在相當地點，佔用二三間房屋者，更有另設打球臺與他種遊戲房屋者。俱樂部常時舉行會議，會員接洽極熟，政黨每賴鄰近之俱樂部，而得無數之黨員。在俱樂部經費，有缺乏時，上級政黨 (如州政黨) 常時津貼之，因此種俱樂部



部，於選舉時，實可爲政黨利用也。

(丑)費拉德費亞市 (Philadelphia) 之政黨組織——費市之政黨組織，與紐約市無大出入，但費市政黨，不以州議會區爲單位，乃以「城市選舉區」爲單位也。全市共有選區四十八處，每區各有投票所數十處，統計約有一千三百五十所。在每年十二月之第一火曜日，每所共和黨之選民，皆於此集會一次，各選所長書記會計各一人，此三人爲幹事部，受選民直接之委託以支配本黨之地方事務。所有四十八處之城市選區，皆有共和黨選區委員會，由每所所舉之兩名代表組織之。此兩代表係由各所本黨選民，用正式初選辦法選出也。城市選舉委員會之大小，隨各區投票所之多寡而定，最小者爲委員十人，最大者爲委員五十人。委員會之主任，即係本區之首領，至全市最高之組織，爲全市委員會，有委員四十八人。一人代表一選舉區，由選舉委員會選出之。其全市委員會，有支配本黨一切事務之權力也。此種政黨制度，係一種有階級之制度，蓋全市委員會得統轄選區委員會，選區委員會，又得統轄各所幹事部。但最終了之主權，既操於本黨初選之選民，雖無民衆組織之實況，實有民衆組織之精神也。

(寅)巴斯登市 (Boston) 之政黨組織——巴斯登市之政黨組織，亦以城市選區爲單位，全市共有二十八區，每年各自選舉一次，選區委員會選舉時，各黨選民，皆向本黨領取選舉票，票上印有委員候選人姓名。選區委員會之大小，隨各黨各區選民之多寡爲定。法定數，凡有選民二百人者，得選舉委員一人。委員長由委員會自選。每選區委員會，更選派代表一人，（通常概係選舉委員長）共同組織全市委員會，爲全市最高之組織。全市委員會之主席，與書記，亦由全市委員會自選之。此兩人於選舉運動期中，必以全副精神，專辦黨務也。自1900年巴市公約修

正後，該市中之兩黨勢力，與效率，均見減少，因此次所修正之市公約，對於城市推選市官員候選人，已將政黨選舉法取消，而以請願推舉法代之。已撤廢其政黨標誌，減少其民選官員，更嚴格限制城市官員之市恩行為也。

(卯)美國各城市政黨之異同——比較美國城市政黨之組織，可知各黨，概係一種棧椎形全體黨員，為棧椎底，一切權力，概先委託於許多選區委員會領受之，選區委員會，再轉委於少數人所組之全市執行委員會總領之。照表面上觀之，全市執行委員會，為政黨之負責機關，但以事實上言之，確非盡然。大概執行委員會之權，往往甚大，當選舉運動熱烈時，政黨首領，是否逾越權限，黨員并不過問。蓋政黨組織，若偏於民主主義太甚，必不能辦事收效，故美國各城市政黨，於表面上往往具有民治之規模，於實際上，則不能不實行專制政治也。

## 九 結論

各國城市政黨，不易廢除，最善之法，應以法律規定其行動，不得使之任意為所欲為，務能得政黨之利，而不受其害也。我國各城市施行自治者不少矣，其各城市之政黨，既非正式由法律規定者，又非公開之組織，大概秘密結合，專門以運動選舉為目的也。各城市之政黨，并非永久不變，有時黨員常有變更，朝秦暮楚，其慣性也。而其所以如此者，乃因并無一定正式正大光明之黨綱與主義，可以使市民團結不散之故。如照真正政黨之定義論之，我國各城市之政黨，實無政黨之資格，祇為各城市土豪政客個人之私結合而已。除謀自己當選為市官外，別無若何主義，此種政黨，不獨於地方無益，并有害極大，甚望我國政府咸注意焉。

習問 (Questions)

- (一) 問何謂城市政黨？
- (二) 問城市政黨，有何要素，能詳言之否？
- (三) 問城市政黨，因何而起？試詳言之。
- (四) 問城市政黨，與立憲及共和政體之關係如何？試詳言之。
- (五) 問各國城市政黨制度中之弊病如何？試詳言之。
- (六) 問各國對於城市政黨制度之弊病，有無補救方法？試說明之。
- (七) 問經濟問題，與城市政黨之關係何在？試詳言之。
- (八) 問歐美各國城市政黨，在法律上之地位如何？試詳言之。
- (九) 問美國大城市中之政黨組織如何？試舉數例以說明之。
- (十) 問美國各城市政黨之同異處如何？試說明之。
- (十一) 問我國各城市，有無政黨。其組織如何？試詳言之。

參考書 (References)

1. P. O. Ray: An Introduction to Political Parties and Practical Politics, Chaps. 1, 4, 6, 9, 10, 11, and 13.

2. C. A. Beard: *American Government and Politics*, Chap. 6.
3. C. A. Beard: *Readings in American Government and Politics*, Chap. 6.
4. J. Bryce: *The American Commonwealth* <sup>\*</sup> (4th edition, 11 Chaps. 53-54, 60-62).
5. A. L. Lowell: *The Government of England*, Vol. I, Chap. 24-30, Vol. XI, Chaps. 31-37.
6. A. L. Lowell: *Government and Parties in Continental Europe*, 2 vols.
7. C. F. Bishop: *History of Elections in the American Colonies*, pp. 120-127 on Colonial Nominating Methods.
8. H. E. Denning: *Municipal Nominating Reform*, in *Annals*, XXV, 203 (1905).
9. R. H. Fuller: *Government by the People* (1908), Chap. 4, on the Primary.
10. C. L. Jones: *Readings on Parties and Elections*, 1912, p. 321, ff. on Chicago Municipal Voters' League.
11. C. E. Meyer: *Nominating Systems* (1902) pt. 1, Chap. 3 on the Corrupt Caucus.
12. M. Ostrogorski: *Democracy and the Organization of Political Parties*, 11, pt. 5, Chap. 1.
13. M. Ostrogorski: *Democracy and the Party System*, Chap. 6.
14. W. B. Munro: *Municipal Government and Administration* (2 vols.) Vol. 1, Chaps. 15 and 16.

15. W. B. Munro: *Government of American Cities*, Chap. 7.
16. W. B. Munro: *Government of European Cities*, pp. 37-43, 146-150, 242-247.
17. A. L. Lowell: *Governments and Parties in Continental Europe* (Revised edition, N. Y. 1900).
18. E. M. Sait: *Government and Politics of France* (Yonkers, N. Y. 1921).
19. R. T. Buell: *Contemporary French Politics* (N. Y. 1922).
20. R. H. Soltan: *French Parties and Politics* (London, 1922).
21. Hilaire Belloc and Cecil Chesterton: *The Party System* (London, 1911).
22. R. C. Brooks: *Political Parties and Electoral Problems* (1923).
23. J. A. Woodburn: *Political Parties and Party Problems* (2nd edition, N. Y. 1914).
24. Raymond Moley: *Parties, Politics and People* (Cleveland, 1921).
25. C. G. Haines and Bertha Haines: *Principles and Problems of Government*, N. Y. 1921, pp. 127-170.
26. W. W. Willoughby and Lindsay Rogers: *Introduction to the Problem of Government* (N. Y. 1921) pp. 127-150.
27. F. A. Ogg and P. O. Ray: *Introduction to American Government* (N. Y. 1922, pp. 685-714

## 第十五章 直接立法與撤回法

### 一 發端

民治政治之施行，有兩法焉；一爲選舉權之行使，二爲創議與公決之直接立法權及撤回權之行使。現在歐洲各國城市之人民，概能選舉代表，執行城市政府之事務，是現今歐洲各國城市之人民，皆能行使選舉之權限。至美國各城市，所採用之創議與公決法，及撤回法，卽所謂直接立法權與撤回權是，但歐洲各國之城市，至今尚未採用該各法也。查法國各市之選民，并無直接立法權，卽市民亦從未要求該各權利。英國各城市，凡關於市公債之發行，向由市選民於選舉時投票公決者，但創議與公決兩法，尙未成政治制度中之一部份。德國新憲法，雖規定人民對於中央政府之法律，可以創議，可以公決，但對於各邦及各市之法律，確無創議與公決兩權也。普魯士於1850年之新憲法，亦未規定城市選民，有直接立法權。至法英德等國各城市，對於撤回法，更未規定也。美國因各市市官所辦之事，或所立之法，常不能使人民滿意，故一面將市民代表之市議會各職權，日漸減少，一方面提倡市民可以直接

立法，與撤回不肖之市官。在美國十九世紀末葉，因城市發達過甚，往往發生種種極困難問題，非市議決機關所能決定，因之常使市民直接決定之，因市民有決議立法權之故，其創議案權與撤回市官權，亦即逐漸採用矣。

查直接立法與撤回法，既非新原理，又非新事實，乃為舊制重提。蓋自有平民政治以來，即有直接立法，其最初採用者，為瑞士，即在美國亦曾於最初制定憲法時，早經採用。如加爾及亞 (Georgia) 州，於1777年制定第一次州憲時，即許人民有提議修正憲法之特權。馬塞秋色 (Mass.) 潘雪文尼亞 (Pan.) 及紐汗母卜協耳 (New Hampshire) 各州，於十八世紀中葉，曾規定公民提案權，凡人民有意見發表者，得對議決機關，提出主張，而該機關必須遵照辦理之。馬塞秋色 茲溯。曾於1780年，用公決法，表決辦法，通過該州第一次憲法。此後全美各州，概用此法，以表決各州之憲法，與憲法修正案。但距今二十餘年前後，尚有三州，未經公民通過，即將憲法通過之。南葛若林納 (Carolina) 1890年德那威爾 (Delaware) 1857年維金尼亞 (Virginia) 1902年。

至撤回法，亦早行於瑞士各邦，在美國確甚新穎，最初發現於二三十年前，平民黨 (Populist Party) 之黨綱，及至1903年樂斯安節利司市 (Los Angeles) 公約，首先承認此法，於是即有二三州憲法，數州州法律，與百餘市市公約，竟繼續規定此法。按採用此法之城市，大半為施行市委員會制度，與市經理制之城市也。

## 二 直接立法與撤回法之定義

創議制者，是為各城市法定數目選民，提議通過法律，或市公約修正案之權利。凡法定數目選民，所提出之議

案，必須在定期選舉或特別選舉時，交由全體選民投票表決，設有大多數選民投票贊成，則提議案，即發生效力。公決權者，是為各城市法定數目選民，要求市議決機關，將該機關所通過之法律，交由全體選民表決之權利。凡議決機關所通過之法律，一經定數選民，如此要求後，非俟全體選民於定期選舉，或特別選舉時，表示贊同，不能施行。如大多數選民，對所通過法律，投票反對者，則法律即不能發生效力。撤回權者，是城市選民，對於不肖之市官，或議員，於任期未滿前，有提議撤回之權利。凡市選民，認某市議員，或市官有不肖行為者，得求多數公民之簽字，并指明惡績多條，提出撤回議案，於撤回事務管理員，如是文合於法律，則撤回事務管理員，即公布投票日期，由市民投票公決之，但在投票撤回舊官員時，同時更應提出新人，由市民公舉接替之。

### 三 直接立法及撤回法與其復甦政府制度改良之關係

採用直接立法與撤回法各州，多得力於他項之改良，最顯著者，為市政府制度之改革，其委員會市制之採用，於創議與公決撤回三法之推廣，頗有影響，蓋委員會市制，將地方一切大權，集中於少數人之手，故委員會制，初行時，似有流入於專制之危險，倘續採此制者，墨守格額威頓市之舊制（City of Lowell），不別求變通辦法，必招市民之反對，幸提倡委員會制度者，竟能首先提議創議公決撤回三法，以保證小委員會，不能專權。以後多數城市，效法底馬音（Des Moines）市之委員會市制者，不過對於格額威頓市制，又加創議，公決，與撤回，三權，與無黨推舉等法而已。故直接立法與撤回法之採用，實有賴於委員會市制也。現在實行委員會市制之城市，已在四百城市以



上，而大多數城市，皆已採用三法，即採用市經理制之城市，亦均採用此三法也。

#### 四 創議權之先例

在公決權未十分通行時，普通立法，尙未採用創議權。美國各州，雖有認創議權爲變更憲法之方法，但在普通立法上，採用者極少。各州承認創議議案，爲制定普通法律之方法，多在近數年間，有時創議權，可爲制定城市特殊法律之最好方法，譬如當州憲法禁止立法機關爲某一城市制定特殊法律時，似乎祇有兩種方法可以規定市法律，第一是立法機關，通過一種市法律，通行於各市，并不問城市之大小，但此種辦法，常有不適用之弊。第二是由立法機關制定一種普通法律，允許各市，在相當保障之下，自由制定本市公約，此爲自決市公約制（Home Rule），使市民能實行創議權也。按此自決市公約制度，即許註冊市選民若干，用請願方法，提議城市公約，米梳月（Missouri）州，於1820年，採用自決市公約制，即係應用創議法，制定城市公約之開始，惟普通州立法採用此制者，則爲南德可託州（South Dakota）1888年之立法，自此以後，承認此制者，則甚多矣。

#### 五 直接立法之辦法

各城市公約所規定之創議法與公決法之細目，雖多出入，但大綱則頗相似。譬如凡市民能得法定人數署名，即可以請願方法，提出各種法律，所謂法定之署名人數，各市尚不一律，最少者，是全體選民百分之十，最多者，爲全

體選民百分之二十五。仍有數市，規定一定之數目，不以百分率爲標準。創議請願者，必先呈交指定官員備案，大概總由市祕書長收受之。但祕書長於收受此種提議案時，須檢查署名之真僞，與是否滿足法定人數，審查合格後，方可將請願書交由全體市民表決之。再表決投票，有由定期選舉時舉行者，有召集特別選舉決定者，如請願時，距定期選舉不遠，概須待定期選舉時表決之。如請願日，離定期選舉過遠者，概召集特別選舉。有時因求真正民意起見，凡付與市民表決之特殊法案，須以專爲該案所投之大多數票爲憑，不得以普通選舉所投之大多數票爲憑。因在普通選舉時，公民所投之票數，總比對於表決其他問題之票較多。倘以普通選舉所投之大多數票爲憑，必不利於各種特殊創議案之正面表決也。

依最近十餘年之經驗觀之，美國各城市採用創議公決辦法者，概能自由行使各種權限。譬如阿月宮（Orion）州之柏梯南市（Portland）曾於1913年之定期選舉時，交出十四件提議案，由公民表決之。同時又在特別選舉時，交出十五件提議案由公民表決之。大概各種情事皆可依公民表決辦法決定者，其最重要之事，爲市公約之修正案，其他則爲普通之法律案。有時問題極其簡單，即選民無特別智識，亦可判斷之。有時問題甚爲複雜，爲選民不熟習事實真況，萬不能有相當之辨別。倘僅就選舉票上所附加之事實說明，實難決定某問題之重要。更有許多問題，於表面上，并不知與地方政策，關係甚大，倘根據地方情形，詳加考察，方可知其互相之重大關係也。

## 六 贊成與反對直接立法之理由

按直接立法，贊成者有之，反對者亦不少，請分別言之於左：

(甲)贊成之理由

(1)直接立法，可以箝制與輔助代議制度之不及；——贊成直接立法者，以代議立法，不能使人民滿意，代議機關，不能常時代表民意，欲使平民政治，可以有功無弊，當實行直接立法，藉以箝制城市之代議機關，并輔助其力所不及，使城市政府為真正民意之政府。

(2)直接立法，能增加市民之尊重法律——各城市市民，常時對於城市法律，不能遵守者，因各種法律，為代議機關少數人私意所決定，有時所決定之法律，與市民之利害，常有衝突之關係，故市民不能不反對之。如實行直接立法，所有法律，市民既均從中參與，是所通過者，皆為市民所贊成之法律，既為市民所贊成者，市民自能尊重之重之也。

(3)直接立法有教育之功效——創議與公決兩法，能引起選民注意於立法。一方面可以鼓勵選民，計劃自己之利害，一方面更可使選民研究地方之公益，無論何人所提議之問題，皆可使大家注意，大加討論，遇有城市利益，為少數以政治為生涯之政客所操縱時，——為特許權之授予，公債之發行等，——有直接立法權，則各市民即可提出議案，以改良之。市民常時有如此參與市立法之機會，對於立法事，自能了然於心，此市民所得之立法教育也。

(4)直接立法為平民政治之法律——代議機關所定之法律，為少數政客所定之法律，其所用之文字，常

時過於繁深，不易明白，而共和政治，以民爲主，如人民不明法律爲何解，則法律既難於市民中施行無阻，即與其和精神，亦大相違背。採用直接立法後，所有議案，由市民自行擬定，而市民所用之文字，自較淺顯，易於明白，此實平民政治之法律也。

### (乙) 反對直接立法之理由

(1) 直接立法，與代議制度之原則相背——反對直接立法者，以直接立法，與代議政治之原則相反，倘常行此種制度，則市議決機關所應負之責任，將因之而減除，其結果，一方面必使市議員虛有市民代表之名義，一方面又使之怠荒厥職，則城市市政，萬難稍有進步，此反對直接立法之第一理由。

(2) 直接立法，爲偏私之立法，——反對直接立法者，常以城市社會，黨派紛歧，一黨有一黨之偏心，一派有一派之私見，如實行簽名請願辦法後，自私之宣傳，大能活動，如一種提議案與某一團體，有直接關係，而該團體黨員甚多，則所提之議案，竟能可決之，是所立之法，僅能與該團體有益，而對於其他市民往往毫無裨益，有時并有大有大害，此僅係某一團體之爲害行爲，如各團體均照此辦理，則所立之法，皆屬偏私之法律，於全市之公益，何能維持，此反對直接立法之第二理由。

(3) 直接立法，使市民對於市政不勝煩忙，——若城市常用直接立法，必發生兩種現象，非常時舉行特別選舉，即於定期選舉時，其選票所應解決之問題，過於複雜。若特別選舉過多，市民須常時到場投票，則不勝其煩，有時市民因有私事，必須速投票者，則對於提案，即不能詳加研究。有時因事太忙，無暇到場，則須放棄投票。即

在定期選舉時，將議案交市民表決，因提議案過於複雜，市民亦易不加審慎，如輕易投票，以敷衍之，則議案難得圓滿結果也。總之無論如何，常實行直接立法，使市民對於市政，過於煩忙，不能使所議決者，盡善盡美，此反對直接立法之第三理由。

(4) 直接立法不能表現大多數之公意——前條云直接立法，常使市民到選舉場投票，其有私事者，往往不能到場，則提議案，僅能由到場少數市民中大多數之表決，其不能表現全市大多數之公意，可想而知，此反對直接立法之第四理由。

(5) 直接立法之公決法，不能使市民盡量表示意見——公決法，祇可使市民表示「可」與「否」而已，此種簡單之表示，無論對於如何問題，非真正之表示，萬難使市民，各將所有意見，盡量表現，此反對直接立法之第五理由。

按直接立法，贊成者，固有充分之理由，反對者尤有深切之理論，是直接立法應否採用，殊難決定。殊不知所謂純粹共和政體，萬難實行，是以代議制度，不能完全廢除，而直接立法，祇能用為代議制度之輔，不能用作其替也。如能用作其輔，予以利益甚多，謹述其著而顯者兩點於次：

(子) 有直接立法，是可使代議機關，於城市立法時，不能不以民意為依歸，因不以民意為依歸，市民即可執行其創議與公決權矣。

(丑) 有直接立法，則民間遇有興革事宜，不能為代議機關所知悉者，即可由合格市選民，徵求多數市選民

簽名，提出議案表決之。

## 七 撤回法之辦法

撤回法之定議，已於前說明，請言其辦法。按採用撤回法各城市，法律所規定者，大略相同，其初撤回法僅施行於民選之市官，現在并有推行於委任之市官矣。查撤回市官之手續，須先預備請願書，書中須說明某官應撤回之理由，在請願書由法定合格選民簽字後，即呈交主管撤回事務官員收受之，所謂主管撤回事務官員者，大概爲市祕書長。至法定之簽名人數，自選民總額百分之十五至百分之二十五不等，而選民總額，皆以上期選舉名冊爲標準。但有數城市所規定之百分率，竟較此爲高。所有請願書接到後，概由市祕書長，調查各簽名人是否真確，一經完全證明後，則無其他之必需條件，即得定期召集撤回選舉。通常應將被撤之官員姓名，印於選舉票上，如本人要求，不印，亦可不印。照例補缺之官員候選人，亦同時選舉也。關於撤回市官時之選舉，其投票所，選舉票，及他一切辦法，與正式選舉之投票相同。如在職之市官，比各候選人所得票數全多，則可留任，否則，即被撤回，在職之市官撤回後，其候選人中，得票最多數者，即可補其缺額，至補缺市官之任期，概以被撤人所未滿之期爲限。各城市爲免除濫用撤回權起見，法律曾規定至少須俟官員就事六個月後，方可提出撤回請願書，并限定六月後，對於同一官員之撤回，一年之中，祇許提出一次也。

## 八 贊成與反對撤回法之理由

贊成撤回法之理由固甚多，反對者亦不少，茲請將各重要理由，分別言之。

(甲)贊成之理由

(1)按市官員，隨時受撤回法之限制，較不受該法之限制，非到任滿不能去職者，當能格外尊重民意，此一定之理。蓋市官員營求選舉時，大抵皆能尊重民意，一旦當選之後，權位鞏固，所有尊重民意之心，完全消滅，此美國政與州政之經驗，亦城市政治生活之常事。凡法律規定撤回法者，所以防止市官於被舉後，變更態度，使其始終保持為候選人時所發揮之主張，此撤回法之第一優點。

(2)按城市官員任期太短，是美國市政府制度中之一大缺點，而各城市行政，所以未能辦理盡善盡美者，又因有此缺點也。況此種缺點，又足妨礙城市得有經驗之市官，蓋任期太短，凡某官於某種職務稍熟習時，竟使之退職，各市官自不能稍有行政之經驗，但此種短任期尚未改良者，又恐市官任期過長，不能對民衆負責，殊不知得此種撤回法之調劑，遇有不肖之市官，可以由市民撤回之，則任期雖長，并不致稍有妨害。此撤回法之第二優點也。

(乙)反對之理由

(1)城市官員，不僅在對市民負責，其實一切行政上所需之技能與判斷力，均為市官員必具之要件。撤回法祇以「對市民負責」為先，而以「市官之技能與判斷力」為後，其實有時市官有技能有判斷力者，其目中所視，為城市應辦之事實，與地方上裨益甚大，但與市民心目中所以為城市應辦之事，往往相反。如市官員，依己

意而辦理之，是爲不合民意，如因不合民意而撤回之，則與市政之進行，又多阻礙之處，此撤回法之不善也。

(2) 按城市採用撤回法者，易使政黨操縱市官員之進退，撤回法，須有市民之簽字，凡市官與某政黨不和者，該黨即可以多數黨員之簽名，提出撤回案，再以更多數黨員之贊同，即可撤回某市官矣。但某市官是否真有不肖行爲，全憑該黨黨員撤回議案中之片面陳說而已。如此撤回市官，是徒使政黨操縱城市之用人，而用人制度，由政黨操縱者，萬難公允，用人既不公允，於市行政之辦理，難望其能收實效也。

依上所論，撤回法既有贊成之理由，復不免有反對之處，然則應採用，抑不應採用乎？應之曰，撤回法雖有可以反對之處，但市民受教育者，概有辨別是非之能力，既有辨別是非之能力，對於市官員所主張者，自能辨別其是否有益於民，即政黨黨員所提出之片面理由，亦可分別是否真確，故反對撤回法者之所懼兩點，——違背民意，與政黨操縱用人，——不致發生也。而撤回法之能使市官必定尊重民意，與保障市官，不敢作威作福，是其最重要之優點。故城市採用此法，實屬有利無弊也。

### 九 直接立法及撤回法與我國城市

直接立法，及撤回法，於歐美各城市之利益，已經詳論，我國湖南浙江廣東三省，於省憲內，有規定直接立法者，有於直接立法外，更採用撤回法者，但三省憲法所規定之三法，祇關於省立法與省議員而已，對於城市官員，均無條文以規定之。再江蘇南通縣，曾於民國十二年二月一日，召集南通商農教育各法團，及二十一市鄉區公民會議，



議決撤回南通省議會議員，但因當時江蘇其他各縣，并無繼續撤回省議員之舉，故南通縣各議員之撤回，於法律上，并未發生效力。而此種撤回法，仍係施行於省議員，與城市官員無與也。故在我國，自實行地方自治以來，所有各城市，既無有直接立法，與撤回法之規定，而各城市市民，亦未要求施用此三法也。但此三法，對於我國各城市今後之立法，與防止市官員違背民意兩節，實有裨益甚多。雖然，採用此三法之辦法，在今日民智未甚開通之時，與將來人民教育已經普及之後，應當分別規定，務使適恰民情，方能行之有利無弊。按三法之施行，其最重要者，為提出請願書之單位問題，在我國普通人民尙不識字，各人對於公益事務，概無研究之時，應以各市農工商學各會為單位，不應以人民個人為單位，蓋於此時，以各市人民為單位，恐一般無知識之人民，為奸徒土豪所愚弄，則所提出之議案或撤回案，及所通過者，皆不能代表大眾，祇一二人奸徒土豪之私意而已。若以各市中之農工商學各會為單位，因各會會員，皆係優秀份子，於事之是非，於人之曲直，均能分別清明，不致受奸徒土豪之愚弄。且既為會員，對於一市農工商學各種重要事務，素有研究，其所須之法律，與其所不須者，以及市官之賢與不肖，均有精確之討論，故所提出之各種議案，是各會研究之結晶，較個人之提議，當更優良。再以人民個人為單位，手續過於麻煩，不如以農工商學各會為單位，手續簡單，施行較易也。予於三年前，著「代議立法與直接立法」一書，（商務印書館百科小叢書第九十四種）對於我國各市現時應採用三法之手續，列有多條，請錄之於次：

#### 各市採用創議制之手續：

（一）創議案，應由本市農工商學各會中之一會提出。

(二) 議案須有本市農工商學各會中之另一會附議，方得成立。

(三) 議案內容如左。

(1) 議案須將大綱節目，一併說明。

(2) 須有正副會長之姓名，及住址。

(3) 須由正副會長簽名蓋章。

(四) 附議之必須。

(1) 須有附議正副會長之姓名及住址。

(2) 須由附議正副會長簽名蓋章。

(五) 創議議案，應於市自治會開常會，或特別會一月前，呈市文牘主任收受之。

(六) 市文牘主任收到後，應於一星期內，查明議案署名之真偽，及其他一切情事。

(1) 用公函詢明創議及附議之各正副會長。

(2) 各會正副會長，應於接公函後，即日答覆。

(七) 市文牘主任查明後，應即呈報市長。

(八) 市長應於三日內，核查查清白後，油印成冊，分送各家，并貼各區。

(九) 市長應於市自治會開常會，或特別會前五日內，將議案咨送市自治會或市議會先議。

立案。  
(十)如議案經市自治會通過，則不須投票公決，其可決之議案，應即日咨送市長宣布之，并呈報監督官署

(十一)如市自治會對於議案，有疑義時，應將議案改正後，隨同原案，發還市長。

(十二)市長接得後，應於一月內，宣布公決日期，公決時，應將國民提議之原案，及市自治會之改正案，一併交農工商學各會會員公決之。

(十三)創議投票委員會，以下列之委員組織之：

(1)市長派定委員長一人。

(2)市自治會選派副委員長一人。

(3)本市農工商學各會，公推三人，在各區司理投票收票及開票事宜。

(4)市自治會就各區委派一人，監督投票收票事宜。

(十四)議案之通過，以得票最多數者為定。

(十五)議案決定後，隨時由委員長轉報市長公布之，并呈報監督公署立案。

各市採用公決法之手續：

凡關於市公約之修改，皆須由農工商學各會公決之，其普通市規則，應否交各會公決，以各會要求之有無為定。各會要求公決之手續，與動議手續同，公決時，應有以下之必須手續。

(一) 凡市自治會所通過之議案，均須即日咨送市長。

(二) 凡議案不須交各會公決者，由市長於一星期內，公布之，并呈監督官署立案。

(三) 凡議案必須交各會公決者，由市長宣布於創議公決時公決之。

(四) 凡一切關於公決事宜，由市設之創議投票委員會擔任之。

(五) 議案之通過，以得票最多數者為定。

(六) 議案決定後，隨時由委員長轉報市長公布之，並呈報官署立案。

各市採用撤回法之手續：

(一) 凡本市農工商學各會，認某議員在議會專橫不法時，可說明理由，由一會提議，另由二會附議，可以提出撤回呈文於各該市議會之議長。呈文應由各該會正副會長簽名蓋章。

(二) 議長收到呈文後，應將撤回呈文內之理由，另抄一份，通知被呈請撤回之議員，并函請該議員，於一星期內，自述答復理由書，交議長收受。

(三) 議長接到議員答復理由書後，應於三日內，掛號郵寄該區之呈請者，如呈請及附議各會，對於該議員之答復，認為滿意，則撤回呈文，應由原提出者，簽名蓋章呈請撤回之。

(四) 如提議之會或附議之會，或提議及附議之會，均以答復理由書為不滿意，則可由該會及附議者，具書呈請議長，將撤回呈文飭市行政長官宣布於農工商學各會，并由議長預定公投票日期，飭市行政長官宣布之。

(五)議長於公投票之前，應派人調查該議員之已往行爲，不加是否，飭該市行政長官宣布週知。

(六)公投票以前，議長應以公文知會市行政長官，依市議會選舉法，提出候補議員，於公投票時，投票選舉之。

(七)公投票時，議長應派人員前往監視一切，並知會市行政長官，派定投票收票及開票之管理員。

(八)提議之會及附議兩會，亦可派員一人以上，三人以下，監視投票收票及開票事宜。

(九)公投票之結果，應由該市行政長官，一面公布週知，一面咨明議會。

(十)議會接到公投票結果後，如撤回之議案，爲該各會會員否決時，則由議長通知被呈請撤回之議員，照常出席會議。如大多數贊同撤回該議員，同時新議員亦已選出，則由議長函知該議員之資格，於某月某日經公決，已經取消，無容出席，一面再由議長函請新議員，即日赴會出席，並一面登報聲明。

(十一)該議員接到議長通知後，應即日離去議會，新議員接到通知後，應即日赴會出席。(予前年於草訂撤回法手續時，對於議長自身受人提出撤回案時，未之規定，是一極大缺點，如欲條文完全，應加(十二條)如左)

(十二)撤回案與議長有關係時，所有上述關於議長之責任，即由市議會中之年長與撤回案無關係者擔任之。

上述三法之手續，祇適用於我國各城市市民教育未普及以前，及我國教育普及後，應另定適宜之手續，最要

者，爲提議之單位，按教育普及後，提議之單位，應以人民個人爲單位，不應以農工商學各會爲單位。蓋彼時人民受有相當之教育，如有辨別是非曲直之能力，由各人提出議案，不致運用不適。且由人民個人提議，可使市民直接享用直接立法權，與召回權矣。但雖由市民直接提起議案，亦不能不加限制，因不加限制，恐使市民濫用三種特權，於城市之利益，及市民之福利，不無將受其影響也。按美國各市，關於直接立法之提議人，須爲全市市民百分之十至二十五不等，其召回案之簽名人，亦有百分之十五至二十五不等，我國各市，將來如採用三法，應以全市市民百分之二十五之簽名爲準。因簽字人數較多，市民提議一種議案時，不得隨便爲之，須能求得多數人之簽名，經過麻煩之手續，此非易事，故市民於提議時，不得不出之謹慎，而三種公民特權，庶能行之有利無弊矣。

#### 習問 (Questions)

- (一) 問施行民治政治之方法有幾種？試舉例以說明之。
- (二) 問何謂直接立法？
- (三) 問何謂撤回法？
- (四) 問直接立法及撤回法，與其他市政府制度改良之關係如何？試詳言之。
- (五) 問直接立法之辦法如何？試詳言之。
- (六) 問贊成直接立法之理由有幾？試詳言之。
- (七) 問反對直接立法之理由有幾？試詳言之。

(八)問撤回法之辦法如何？試詳言之。

(九)問贊成撤回法之理由有幾？試詳言之。

(十)問反對撤回法之理由有幾？試詳言之。

(十一)問我國城市，已否採用直接立法與撤回法？試詳言之。

(十二)問我國各市，如採用創議制，應有如何之手續，方為適宜？試詳明之。

(十三)問我國各市，如採用公決制，應有如何之手續，方為適宜？試詳明之。

(十四)問我國各市，如採用撤回法，應有如何之手續，方為適宜？試詳明之。

參考書 (References)

1. W. B. Munro: *The Initiative, Referendum and Recall*, pp. 1-42, 233-297, 298-340.

2. W. B. Munro: *Municipal Government and Administration* (2 vols.) Vol. 1, Chap. 17.

3. W. B. Munro: *Government of American Cities*, Chap. 13.

4. A. C. Beard and B. E. Shultz: *Documents on State-Wide Initiative, Referendum and Recall*, pp. 1-69.

5. A. L. Lowell: *Public Opinion and Popular Government*, pp. 149-239.

6. J. R. Commons: "Referendum in Municipal Government" *Political Science Quarterly*, 17 (1902), pp. 609-630.

7. R. T. Paine: "The Initiative, Referendum and Recall in American Cities," "Proceedings of the National Municipal League" (1908), pp. 223-240.
8. R. W. Montague: "Oregon System at Work" *National Municipal Review*, III (1915), pp. 256-283.
9. C. F. Taylor: "Initiative, Referendum and Recall in Practice" *National Municipal Review*, III (1915), pp. 675-701.
10. J. D. Barnett: *Operation of the Initiative and Referendum in Oregon*, (N. Y. 1915).
11. A. B. Hall: *Popular Government*, pp. 120-143.
12. S. Peterson: *Democracy and Government*, (N. Y.), 1919, pp. 235-275.
13. *The Massachusetts Constitutional Convention Bulletin*, No. 6, (1917), and No. 26 (with bibliography).
14. *The Illinois Constitutional Convention Bulletin*, No. 2, (1920).
15. E. M. Phelps: *Selected Articles on the Initiative and Referendum*, (3rd edition, White Plains, N. Y. 1914).
16. J. Bryce: *Modern Democracies*, Vol. 2, pp. 417-434.



17. D. F. Wilcox: *Government by All the People*, (N. Y. 1912), pp. 196-210.
18. A. B. Hall: *Popular Government*, pp. 203-240.
19. Judge Dillon's *Commentaries on the Law of Municipal Corporation*, (5th edition, 5 Vols. Boston, 1911) Vol. 11, pp. 770-823.
20. 葛修甲著:「代議立法與直接立法」商務書館出版 1926 自七十六頁至九十頁

## 第十六章 市議決機關

各市制議決機關，與執行機關之重大關係，前在各國現行市制章中，早經討論。茲欲研究者，為議決機關一院制與兩院制之得失，議決機關之名稱問題，議員員額問題，任期問題，資格與才能問題，薪津問題，議員選舉方法，議決機關之會議與組織等，請分別詳論之。

### 甲 一院與兩院制之得失

歐洲與我國之分權市制，皆為一院制，即美國之市委員會制，與市經理制，均為一院制，我國廣州市暫行條例之市制，於行政委員會外，又設市參事會，分任極少之立法權，亦可認為兩院制。至美國之分權市制各城市，與集權市長制之各城市中，有為一院制者，有為兩院制也。約略言之，大概超過二萬五千人之城市，僅有三分之一仍用兩院制，較少人口之城市，採用兩院制者，則甚少也。以美國十大城市言之，祇巴梯母爾 (Baltimore) 市仍用兩院制，其他九市，如紐約 (N. Y.) 芝加哥 (Chicago) 費那德費亞 (Philadelphia) 克利夫蘭 (Cleveland) 聖

路司 (St. Louis) 已斯登 (Boston) 的來 (Detroit) 畢芝堡革 (Pittsburgh) 樂司安結勒司 (Los Angeles) 各市均採一院制矣。

按一院與兩院制相比較，固各有短長，但以世界各國城市之不採用兩院制，而祇採用一院制，又以美國近年來之趨勢，頗有含兩院而採用一院制者，是一院制必有較優於兩院制之處在。但現今贊成一院制者，固多，贊成兩院制者，亦不乏人，請分別說明其理由。

(一) 贊成兩院制之理由如下：(1) 兩院制，能互相牽制，可免匆忙不當之立法，此為贊成兩院制之最大理由。致兩院於國家與州或省之立法或可收互相牽制之益，至是否宜於城市之立法，實不敢言，蓋國會與州會或省會之有兩院者，概有直接民選，與非民選兩種議員，故兩院不致為一黨所操縱，若城市之行兩院制者，其兩院議員，概須由市民直接選出之，而兩院既皆由民選議員組織者，兩院易為一黨所操縱，因而兩院之行動，亦全為一黨領袖所支配。在如此情形之下，絕無牽制之可言。(2) 贊成兩院制者，常以市議決機關應作之事，性質不一，所以應有小不同之兩院，遇有半屬執行性質之事（如市職員之同意，允許建築街道地位等事），最好由少數議員之一院擔任之，至於他種事務，如預算支出之決定，則應由人數較多之一院擔任之，因人數較多之一院，可以代表全市各方面，與各種市民之利益，與意見。但有謂此種理由，不能成立，因前面所說之第一項事務，原不應由市議決機關定者，凡半具執行性質之事務，應由執行部負責辦理之。而且無論如何，不能因處置如此事務，即須使市議決機關分為兩院也。(3) 反對一院制者，以一院易為惡勢力所操縱，受有力私立公司之影響，兩院制則有保障公益之能

力，此爲普通人之觀念，已經深入人心，但抱此觀念者，未免輕忽一種政治通例，蓋能爲公益保障者，概以議員之人格爲定，此政治通例也。若議員人格卑下，人數多寡，無益於公衆，一院兩院，亦無益於公衆。反之若議員道德高尚，人多固能爲公共謀幸福，人少亦能爲公共謀利益，一院議事，能盡厥職，兩院議事，亦能盡厥職也。

(二)反對兩院制之理由(1)反對兩院制者，以兩院制於議事上，不免遲鈍之弊，夫匆忙固有害於事，遲鈍亦有害於事也。如以一院於議事上，過於匆忙，足以損傷市民之利益，兩院議事，亦難免過於遲鈍，妨礙市民之利益也。依美國各市議會歷史觀之，後者爲害之事，并不較前者爲少也。(2)況兩院易生無味之爭執，不能使城市具有私立公司辦事敏捷之優點，不能享得良好城市政府辦事之協和。美國近年來，凡已廢去兩院制者，毫末恢復舊制也。依以上兩制贊成與反對之理由觀之，大概兩院制實不如一院制之善，故歐洲各國，概未採用兩院制度，即美國各市，亦日漸改兩院爲一院，若我國者，除廣州特別形式之兩院制，將來或須改爲一院外，其他概無採用兩院制之傾向，其實我國不宜採用兩院制也。

## 乙 市議決機關之名稱問題

各種市制之議決機關，名稱至不一律。市議會制之議決機關，名市議會 (City Council) 美國之市委員制，有名市議會者，有名市委員會者 (City Commission)。廣州之市行政委員會制，則名市行政委員會，與市參事會。美國之市經理制，有名市議會者，亦有名市委員會者。江蘇暫行市制，則名市議事會，內務部民十所訂之市自治

制，則名市自治會。美國之分權市制，與集權市長制之實行一院制者，概名市議會，其實行兩院制者，上院名市長老院 (Board of Aldermen)，下院名市衆議院 (Common Council)。有時上下兩院，即以上議院下議院名之，如康色斯市之上院即名上議院 (Upper House)，下院即名下議院 (Lower House)，有時上院更取別種名稱者，如費拉達費亞之上院，即名精選市議會 (Select Council)。聖路易市之上院，即名委員上議院 (House of Delegates)。按各市制所定之市議決機關，其名稱固多不同，即其議決權限，亦有大小之別，如市議會制之市議會，其權則最大，分權市制之市議會，或市議事會，或市自治會，其權則甚小，集權市長制之市議會，其權實極微也。至市委員會制與市經理制之市議會，或市委員會，其權亦甚大也。要之市議決機關之名稱，雖屬不同，但無關緊要，其最重要者，乃其職權大小之問題。但關於市議決機關之權限問題，早在「各國現行之市制」章中，詳論無餘，不再贅此。

### 丙 市議決機關之員額問題

歐美及我國各市之議決機關，概屬甚大。廣州市暫行條例之市行政委員會員額則甚少，其市參事會之員額，則甚多。美國之市委員會制，與市經理制之市議決機關，概皆甚小，請先述各市制議決機關之員額，再評論機關大小之優劣。

#### (1) 英國市議會制之市議會員額

英國各市既分市爲圖，但小市不分圖者，其議員則由全市選民公選之。大市約分十六圖，每圖各舉代表三人，全市議會之市議員名額，共爲四十八人。此外尚有市長與長老，由市議會議員選舉之，爲市議會一部份，其員額爲市議員員額三分之一。如市議員爲四十八人，則長老卽有十六人，故英國市議會議員額概爲六十四人也。但倫敦郡議會，係由一百十八人組織而成，夢切思特市議會，則由一〇三人組織者，利物浦（Liverpool）市議會，則由一百二十四人組織者，此皆例外也（Manchester）。

### (2) 分權市制之市議會議員額

德國普邦分權市制，其市議會議員額，頗多出入，最少爲議員十二人，最多爲一百餘人。譬如柏林市議會卽有議員一百四十四人，孔立司扑格（Königsberg）市議會，則有議員一百〇二人，夢海母（Mannheim）市，與葛爾思入市（Karlsruhe）兩市議會，各有議員九十六人，絕思登（Dresden）市議會，有議員七十八人，來卜息思（Leipzig）及茶拉屯卜各（Charlottenburg）兩市議會，各有議員七十二人，茂立思（Munich）市議會，有議員六十二人，汗羅肥（Hanover）市議會，祇有議員二十四人。最小之市，其市議會議員，亦有十二人。各市議員名額之多寡，以各市民之多寡爲定，凡市民在五萬以上者，可選議員四十二人，其較多或較少者，議員員額，亦有多少之殊。茲將市民多少與議員多少之比例，列表於次：

市民

議員

二千五百人以下

十二人

二千五百人至五千人	十八人
五千人至一萬人	二十四人
一萬人至二萬人	三十人
二萬人至三萬人	三十六人
三萬人至五萬人	四十二人
五萬人至七萬人	四十八人
七萬人至九萬人	五十四人
九萬人至十二萬人	六十人

法國之分權市制，其市議會大小，亦以各市市民之多少爲定。凡市民在五百人以下者，可選議員十人，其較多市民之市，則逐漸增多。凡市民有六萬及六萬以上者，均得選議員三十六人，祇里昂市（Lyon）市議會，有議員五十四人，此市係一例外。是以除巴黎及里昂兩市外，其餘各大市之市議會，皆無大出入，而法國市議會，實較小於英德兩國之市議會，及美國集權市長制與分權市制之市議會也。

中國江蘇暫行市鄉制之分權市制，其市議事會議員，以二十名爲定額，凡一市人口滿五萬五千者，得於定額外，增設議員一名。以後每加人口五千，得增議員一名，至多不得過六十名也。

民國十年七月三日內務部以教令所公佈之分權市自治制，分市爲特別市與普通市兩種。凡人口未滿五萬

之市，選市自治會員十名，滿五萬以上，每增人口一萬，加選一名，但特別市之市自治會，至多不得過三十名，普通市至多不得過二十名也。

(3) 美國分權與集權市長制之市議會員額

美國分權與集權市長制之市議會，其員額亦頗多出入，在美國最大之兩城市，其市議會頗大，紐約市議會，有議員七十三人，芝加哥市議會有議員七十八人，美國第三大市，爲費那德費亞市，其市議會員額，祇爲二十一，但較小之城市，亦有較大之市議會，如聖路易市 (St. Louis) 之市議會，有市議員二十九人。此外如的來，巴斯登，畢司保革，西額頭，印底安那卜力司，五市，則各有市議員九人而已 (Detroit, Boston, Pittsburgh, Seattle, Indianapolis) 至巴梯摩爾市 (Baltimore) 之市議會，則有市議員十九人也。普通言之，較小城市之市議會，其員額大概自七人至二十人不等也。

(4) 委員會市制之市委員會員額

美國委員會市制之委員會，大概甚小，最小者有委員三人，最多者爲九人，但以五人爲最普通，如特克色司 (Texas) 州之當立生市 (Denison)，其委員會，則爲三人，阿克那哈馬州之頓根市 (Oklahoma, Duncan) 其委員會，亦爲三人，其市委員會之爲九人者，則有北葛若林那州之海卜音梯 (North California, High Point) 市，至其他城市之實行委員會制者，其委員會員額，則爲四人五人六人七人不等，但以五人爲最普通也。

我國廣州市之行政委員會，其員額共計七人，由市長及財政工務公共衛生公用教育六局長組織而成。至市



參事會，雖亦爲代表市民輔助市行政之代議機關，但權柄過微，等於虛設，其員額則較市行政委員會多數倍也。

(5) 市經理制之市議會員額

美國之市經理制，其市議會（或委員會）員額亦甚少，自五人至九人不等，但現在美國大城市採用市經理制者，亦屬甚多，因大城市種種情形，較小城市情形，複雜多多，故不得不設多委員會員額，一方面可使全市各區域，均能各選代表，再一方面，更能對於至複雜情形之城市，處置裕如。阿海阿州之克利夫蘭市於1924正月一號，採用市經理制，其委員會之員額，卽爲二十五人，由比例代表制度選出也。

上述五種市制之市議決機關，有甚大者，有甚小者，然則究以何者爲較善乎？按美國大多數人之心理，以爲議決機關過大，一則耗費一市之財源太多，一則於開會時，竟成雄辯談話不能辦事之機關，有時因機關太大，不便討論議案，竟分全機關爲多數委員會，由各委員會，擔任研究一種議案，其研究結果，再交大會通過之，但大會同人，對於議案，未能詳細研究，故委員所報告之結果，不能有所否決，自不能不出於完全贊成，如此辦法，雖屬經過大會之通過，其實仍由少數人武斷的議決者。且有時遇有議決機關把持市政，爲害市民，如人數過多，則勢力雄厚，無論監督公署，或市民本身，均無如之何。此皆議決機關過大，議員員額過多之弊，美國人咸反對之，故此時美國各城市採用市委員會制與市經理制者，概規定議員或委員爲少數員額，此力求免除上述各種弊病也。殊不知議決機關爲代表民意之機關，如在大城市，其市議會人數過少，則城市各區，不能遍選代表，於議決機關代表民意之精神，又多缺憾，故美國克利夫蘭市，於採用市經理制時，竟將市議會員額，增至二十五人，要之依予研究之結果，大城市實不

宜採用市經理制，如大城市能實行集權市長制，以市權集中於市長一人之手，再定市議決機關為保障民權代表市民監督市長之機關，即市議會稍大，人數稍多，亦屬無妨。是於大城市中，實行集權市長制，將市權集中於市長，於城市有緊急事務發生時，實可由市長隨時應付，萬不致有誤時機。而市議會人數多時，則勢力雄厚，遇有市長專權害民者，以大議會對付市長一人，可操必勝之券也。

#### 丁 市議員之任期問題

(1) 市議會制之議員長老及市長之任期

英國之市議會，其市議員，大概任期三年，每年改選三分之一。至其連任，則并無限制，凡熱心公正之士，往往一再連任，久之并得被選為市長。市長任期六年，每年改選半數，其連任亦無限制，故有擔任市長老至四五十年之久者。市長由市議會就市議員或長老或市民中，有市議員或市長資格者選出之，其任期為一年，但得連任也。

(2) 分權市制之市議員任期

法國市議員之任期為四年，每四年全會改選，連任與否，無一定之法律規定也。德國普邦之市議員，其任期為六年，每二年改選三分之一，連任與否，不無一定之限制，但依普邦各市之實際觀之，大概市議員連任者甚多也。義國之市議員，其任期為五年，每年改選五分之一，連任與否，亦無限制。我國江蘇暫行市鄉制之市議員，以二年為任

期，任滿再被選者，均得連任，惟議員每年改選半數。其第一次議員全數同時選任者，其半數即以一年為任滿，此項一年任滿之半數議員，概以抽籤定之。內務部民十七月所訂之市自治制，其市自治會員之任期，概為二年，每次改選半數，再被選者，亦得連任也。

(3) 美國分權與集權市長制之市議員任期

美國分權與集權市長制之市議會，如分為兩院者，其上議院議員之任期，非為二年，即為四年，下院議員，則多為一年或二年也。除紐英格蘭 (New England) 各城市，仍用一年制外，二年制最為普通。按任期較短，則改選必較多也，但美國各市之議員，少有連任至六年或八年以上者。若以此點而論，美國市議員與英國市議員完全不同，蓋以英國市議員連任至十年甚至連任至二十年者，最為普通也。

(4) 委員會市制市委員之任期

美國委員會市制之市委員，其任期有為一年者，有為六年者，但二年與四年，最為普通。費州市之行政委員會，其市長之任期，為五年，各局局長之任期，概無限制，要以待市長與省長之信任為定，至市參事會員之任期，概為一年，但可無限制連任也。

(5) 市經理制市議員之任期

美國市經理制之市議員（或委員）其任期概為二年，每二年舉行改選一次，每次議員之改選者，或為一人，或為二人，或為三人，要以當時情形定奪。如市議會為五人者，其第一次改選之議員，為三人，則第二次之改選議員，

應爲二人，如第一次之改選議員爲二人時，則第二次之改選議員，須爲三人矣。如市議會由三人組織者，其第一次市議員之改選，如爲二人，則第二次，卽爲一人。如第一次之改選議員爲一人，其第二次之改選，又須爲二人。如市議會由七人或九人組織者，則其市議員之改選數，又與上述兩種情形不同矣。

上述各市制，其市議員之任期，有爲一年者，有爲五六年者，有連任十年或二十年者，有每隔一年改選一次者，有每隔二年改選一次者。各市制之辦法，至不一律也。查市議員之任期，有三種重要問題：（一）任期長短問題，（二）改選問題，（三）連任問題，請分別言之。夫市議會爲市民公有之代表機關，應使市民多得與聞市政之機會，不應由少數人把持一切，如能任期稍短，則市議會常須改選，其市民一方面，多得當選爲議員之機會，一方面又不致使市議會，爲少數人長久把持之，故市議員之任期，宜短不宜長，要以二年爲一任，爲最適宜。至市議會之改選問題，不宜全會同時改選，蓋全會同時改選，其議會之舊案，新進議員，無人明悉，不免有隔膜之虞，於議會中之辦事，諸多困難。如採用議員任期爲二年者，其議會每年應改選半數，如此辦法，則每次改選新舊議員，各佔半數，其市議會之舊案，固有舊議員可以隨時解釋，而市民對於各議案之新意見，又可由新入市議會之議員代表之。且新舊議員，各爲半數，其市議會中之氣象，之意見，均能新舊參半，卽新舊市議員之勢力，亦能平均。如舊議員趨向消極，則新議員可以進取之精神補助其不及。如舊議員不以民意爲依歸，其新議員之半數，亦可保障民權。因新舊議員各爲半數，并無勢力大小之殊，所有議決各事件，常有真理之發明。依此論之，美國市議會，議員任期五年，每五年改選一次之辦法，其每次改選後，市議會，仍係舊議員之勢力，固不待說，卽普邦市議員任期六年，每二年改選三分之一之辦法，亦不

能使市議會改選後，有新氣象與新勢力也。我國江蘇暫行市鄉制所訂之市議員，任期二年，每年改選半數之辦法，實可使市議會於改選後，新舊勢力平均，新舊意見參半，至為妥善，可以效法也。再關於議員連任問題，市議會既為市民公有之代議機關，應公諸市民，但許議員連任，不加限制，是一部份之市民，有永久為市議員之機會，其餘市民入市議會之機會，因之缺乏，殊於公諸市民之原理，大相違背，故英普各市之市議員，常時連任至十年或至二十年之久之習慣，至為不善。最良之辦法，當許市議員以兩次或三次之連任，此外不得更許連任也。

#### 戊 市議員之資格與才能

##### (丁) 市議會制之市議員資格與才能

英國市議會制所規定市議員被選之資格，須有下列三點：(甲)有市公民之資格，已正式註冊者；(乙)有市公民其他各種資格，惟居住市外七英里左右十五英里以內，曾註冊於市外註冊簿者；(丙)無論為市內公民，或市外公民，但均須有動產或不動產，或動產與不動產，其市之分圖在四處以上，每年每人產業之價值，須在三十英鎊左右，其他各市，亦應有十五英鎊之產業。

自一九〇七年起，英國各市，無論男女，均得享受被選舉權，惟牧師則無之，受公家協助者，亦無之，與市政府有合同關係者，亦無之。但有限公司之股東，承接市政府廣告之報館主人，及與市政府立有合同售賣地產，或租借地產，或借貸公款者，均不受其限制也。按市議員之選舉，雖屬分圖辦理，但不以圖內市公民為限，甲圖市公民，可由乙

圖舉爲代表，乙圖市公民，亦得代表甲圖，或丙圖，但一人同時，不得代表一圖以上。英國市議會，因有議員與長老兩種會員，而長老概係擔任議員多年之人，其對於市政之辦理，已在市議會經驗多年。市長老之才能，概較高於市議員。再英國各市，因許市外選民，可以當選爲市議員，故能羅致市外人才甚多。加之英國各市民，於市政之辦理，更有經驗，故所選之市議員，概爲城市內外之較良市民也。

## (2) 分權市制市議員之資格與才能

法國各市當選爲市議員之資格，大概爲註冊之男子，年在二十五歲以上者。其居住市外之人民，如付直接市稅者，亦有被選舉之資格，但市外人被舉爲市議員之人數，祇能爲市議會議員之四分之一，似法國大城市之市議會，固常有市外人民被選爲市議員者，卽在小城市中，其市議員亦常有已經移居外市居住後，因有產業之關係，仍可接續爲市議員者，但此時之趨勢，大概亦以限制市內居民者日多，再依法國城市之法律，凡市分爲多圖者，甲圖選民，可爲乙圖之代表，乙圖選民，亦得代表甲圖，此法與英國城市法律相似，但法國市民不如英國市民之慣喜用也。

法國各城市選民之爲中央政府或省政府官員者，如被選爲市議員時，須於被選後十日內，決定當選與否，如應選爲市議員，則須辭去中央或省政府之官職，否則，其市議員之資格，卽爲無效，凡與市政府訂立合同承辦城市公共營業事，或爲代表與市政府立有合同者，均無當選爲市議員之資格。此外凡爲僕役車夫等，均不得當選爲市議員，再於五百或五百以上市民之城市，其姻戚兄弟等，均不得同時爲一市之市議員也。

依法國城市選舉法所選出之市議員，其人能與美國各城市之市議員，大略相同，概皆中等以下之人才，再因其中有工人之代表甚多，又有青年之律師與新聞記者，均傾向於過激主義，故法國各城市之市議會，概有急進與過激之趨勢也。

德國普那各市，市議員之資格，先須具有選民之資格，（見市選民章）此外法律更規定市議員由三級選舉者，應有半數為產業主人也。如於選舉後，市議會中之有產議員，不及法定數目時，其無產業之市議員，得票最少者，應即辭卸當選，所遺之缺，應補選有產業者以補充之。關於此種產業之條件，對於第一第二兩級選民，并無若何之限制，因兩級選民，概為富有財產之人。但對第三級選民，則限制極嚴，因第三級選民中，無產者甚多也。除此限制外，尚有其他數種之限制，大概凡為上級政府官員者，不得當選為市議員，除小城市外，凡為城市雇員者，亦無當選為市議員之資格。牧師與教堂辦事員，小學教員，法官與法院職員，警官等，均無被選舉之資格。如一家父子或兄弟同時當選者，應以子避父，弟避兄，此與我國各被選資格相似，或者我國當日訂定市制時，效法於普那之辦法也。

德國普那各市之市議員，來自商界及教育界者，居多數，皆為極高尚有才能之市民。其所以如此者，蓋以三級選舉制，以納稅為標準，在大多數之議員，皆為有恆產之人，為市之中堅。市之領袖也。但自歐戰後，普那之三級制度，取消各市議員資格，改寬其市議員之人才，自不能如以前之整齊高尚也。不待言矣。

我國江蘇暫行市鄉制之市制，其關於市議員之資格，規定須有公民之資格。所謂公民之資格者，指下列四種而言：（一）有本國國籍者，（二）男子年滿二十一歲者，（三）居本市接續至三年以上者，（四）年納直接稅（合國稅

省稅地方稅而言）二元以上者。此外如居民中，有素行公正，衆望允孚者，雖不備前項第四款之資格，亦得以市議事會之議決，作爲公民。如納稅額較本地公民內納稅最多之人所納尤多者，若雖不備第二第三兩款之資格，亦得作爲公民。但下列人等不得爲公民，即不得被選爲市議員。（一）品行悖謬，營私武斷，確有實據者，（二）曾處徒刑以上之刑者（政治犯不在此例）（三）營業不正者（其範圍以規約定之）（四）失財產上之信用者，被人控實，尙未清結者，（五）吸食鴉片者，（六）有心疾者，（七）不識文字者，下列人等亦無被選舉之資格，（一）現任本地方官吏者，（二）現充軍人，或本地方巡警者，（三）現爲僧道及其他宗教師者。

民國十年內務部所訂之市自治制，規定市自治會員須爲年滿二十五歲之男子，接續居住市內二年以上，並須有下列各款之一，（一）年納直接稅二元以上，（二）有動產或不動產五百元以上，（三）曾任或現任公職，或教育一年以上，（四）曾在高小學校以上學校畢業，或有相當之資格者。如有左列各款之一者，其被選舉權，即須停止。（一）褫奪公權，尙未復權者，（二）受禁制產，準禁產，或破產之宣告確定後，尙未撤銷者，（三）不識文字者，（四）僧道及其他宗教師，（五）現役軍人，（六）現任本地方之官吏，（七）現任警察官，司法官及徵稅官等。

我國初辦市政，市民概少辦理市政之經驗，故各市所選之市議員，有教育與產業之資格外，概無其他特別之長處。再國人對於市議會，僅管一市事務，其權甚小，凡高才之人，大概不願謀求市議員位置，其謀求者，僅屬城市中次等人才也。

（3）美國分權與積權市長制市議員之資格與才能



美國分權與積權市長制之市議員，概須有選民之資格，但有數市，更加以居住之資格，又有少數城市，定為年齡須為二十五歲，更有的來市（Detroit）規定須有教育之資格，但此種教育資格，較選民之教育資格更嚴，因當選為市議員者，規定須能「寫讀英文暢達」也。再有多數城市，定市議員不能兼其他公職，市政府若為定約之人，市議員不得與所訂契約，發生關係。此外凡曾犯破壞公共信用罪者，永無被選為市議員資格也。

按美國城市中，大半皆未規定市議員須有財產之資格，與政治之經驗，故各城市之市議會，真為美國人民習練政治生活之初步。美國市民常希望以市議會議員，作政治事業之起端，但考美國各市中，自市議員而上進者，并不甚多耳。因美國市議會，概非衆人注目之機關，不能吸收高尚之人才，尤以各大城為甚，即是中等以下之人才，亦所難得。考美國現在各城市之市議會議員，概非富有財產之市民，大城市之市議員，至少亦有四分之一，僅年納人頭稅而已。當巴斯登市，未廢舊市制時，其議員七十五人所納租稅之總額，尚不及城市中一工人一年之費用，稍有資產者，祇有數人而已。其餘僅為納人頭稅之市民耳。即是納人頭稅之稅額，亦有僅自各人月俸項下扣出者，否則即不易完納矣。大凡候選人能忠於政黨，能犧牲一己職務，而為政黨出力者，又有雄辯之才能，於投票時，善於拉票，性情溫和，不惹人惱怒，不猶豫誤事，必能當選為市議員。此美國大多數市議員之資格與才能也。

#### （4）委員會制委員與市長之資格與才能

美國委員會制之委員與市長之資格與才能，與美國分權與積權市長制之市議員，資格與才能，并無出入。參觀上節，便能知悉，至廣州市之暫行條例，係一種臨時市制，對各行政委員之資格，毫無規定，其市長得由省長自由

委派，其各局局長，亦得由市長隨意薦選之。此種辦法，如永久奉行之，殊非至善，蓋不規定各委員之資格，是由委任人任意委任私人，或薦選人任意推薦私人，至能否得相當之人才，不能必定。查廣州當時各行政委員，概爲專門人才，此因當時有省長所委之市長，皆能大公無私，愛惜人才，若此之省長與市長能有幾人哉？故此種辦法萬不能奉之爲法也。

#### (5) 市經理制之市議員資格與才能

美國市經理制之市議員（或委員），其資格與才能，亦與美國分權與積權市長制之市議員資格與才能相同，請參觀該節所述可也。

按上述各種市制，關於市議員之資格，有毫無規定者，如廣州市暫行條例是，有規定極寬包括男女選民者，如英美市制是有規定極嚴者，如德國普邦歐戰前之三級選舉辦法是。其他如我國及法國各分權市制所規定者，祇係大同小異，既不甚寬，又不甚嚴，但均未許女子參政也。以予之所見，大概各國市議員資格，皆趨向於寬之一途，所有種種被選舉限制，均將一一免除，現在各國對於市民教育，頗能努力，如將來教育普及後，各國市議員之資格，雖改寬廣，亦無傷也。再世界潮流，對於女子參政，均逐漸贊成，將來各國均不免效法英美，予女子以參政權也。

#### 己 市議員之薪俸問題

無論英國市議會制之市議員，或我國及德法分權市制之市議員，均爲無俸職，即美國市經理制之市長與市

議員（或委員）概無薪津，有時祇領津貼而已。但對登市之市長支年薪美金一千八百元，其他市議員，則各支美金一千二百元也。美國分權與壟權市長制之市議員，大概均支薪金，如紐約市議員之薪津，每年計有美金二千元。巴斯登市議員，每年亦支薪津美金一千五百元。芝加哥市議員，則支年薪美金三千元。費市新定市議員每年領薪美金五千元。較小各市之市議員，亦有年薪美金千元左右。不支薪津之市議員，祇係極小之城市而已。美國委員會制之委員，與市長，無俸者甚少，大概均支年薪，每年最少之薪金，為美金數百元，最多者為數千元。市長之年薪，大概較多於市委員者，譬如革額肥斯登市委員之年薪，為美金一千二百元，其市長則領年薪美金二千元也。廣州市行政委員會之市長與局長，均為有俸職，其市長之月薪為國幣五百元，各局長亦月領四百元也。

依上述各種市制之規定，市議員有為有俸職，有為無俸職者，英德市議員，概為無俸職，但兩國市議員之才能，與資格，均屬良善，美國市議員，概為有俸職，但市議員之資格與才能，均屬平庸。依此比較，似乎有俸職之市議員反不如無俸職之市議員之易得高尚人才。推原其故，概因市議員規定，為有俸職時，其市之閒散無事之人，因生計問題，概牽起而謀當選，但閒散無事之人均係資格才能皆較遜者，否則，不致閒散無事也。如市議會概由閒散無事之人所組織，則其資格與才能，自不能如何高尚。如市議員為無俸職，其閒散無事之人，自然不願染指，而所謀求者，必係一市熱心公益各有事業之人，則其資格與才能，自能較優。此美國有俸職之市議員，不如英德無俸職市議員之資格與才能，即此故也。雖然，所謂有俸無俸者，指普通俸給而言，如俸給果能規定特高，則市中有人才之人，因市議員俸給較普通收入尤多，當亦有願舍他事而謀市議員者，則市議員之資格與才能，當必甚良。惟市議員人數過多，

規定俸給太大，於市庫不無影響過大，又非至善之策，故俸給規定稍大者，祇能將市議員之員額大加減少，方不致影響市庫。尤有進者，市議員之薪津問題，與市議會開會問題，亦有關係，如市議會開會甚少，如英法及我國江蘇各市每年祇開常會四次，及我國中央市自治制之市自治會，每年祇開常會兩次，則市議員職務清閒，仍可兼任別事，以所入維持生計，則市議員之職，可以定為無俸職也。如依普邦柏林市之法律，規定市議會每星期舉行常會一次，更於必要時，復須招集臨時會議，且須於每星期四日開會，則市議員之職，又應定為有俸專任職矣。倘能效美國市經理制之規定，將市議會（或委員會）常會，定為每星期日舉行一次，因星期日，係屬例假，不致妨礙別種職業，則市議員之職，實可規定為無俸職，并無妨也。總之，市議員應否有俸，要將上述各種問題，詳加審奪後，方可決定。總以能得較優人才，同時并能節省市庫經費，斯為善矣。

### 庚 市議員之選舉方法

我國及英法普邦市議員，概分區選舉之，其不分區者，祇議員人數甚少之小市而已。但美國分權與集權市長制之市議員，其選舉方法，則分三種，一為分區選舉法，二為不分區選舉法，三為混合兩種方法也。第一種選舉法，多用於一院制之選舉，與兩院制中下院之選舉，如用分區制，一區可舉議員一人，或舉兩人或舉三人。例如芝加哥市共分三十五區，每區各舉議員二人。費市現依本市之州參議員選舉區選舉市議員，每區或舉一員或多員，要以人口比例之多寡為定。美國大市中，祇有巴斯登與舊金山兩市之市議員（前者九人後者十八人）用不分區選舉

法，至施行兩院制之城市，多用不分區選舉法選舉上院議員也。美國之委員會市制，其委員與市長之選舉，概用不分區選舉法，至市經理制之市議員（或委員）與市長之選舉，則有分區不分區及比例代表選舉之三種辦法（proportional representation）但三種辦法中，要以不分區辦法為最普通。

美國對於分區與不分區之選舉法，極有討論，大概皆以分區選舉法，不易選得高尚人才，蓋分區選舉，各區選民，祇能就各區較優之人才中，選擇代表，而一區之較優人才，往往非全市之人才，有時即全市之普通人才，亦不能及。又以分區選舉制，各區議員，祇能代表各區，不能代表全市，遇有全市利害與一區利害相衝突時，各區代表，為博各區選民歡心計，不得不犧牲全市之福利，以保持一區之利害，是全市之犧牲大矣。美國各市議會之議員，常有因一區私利而不顧大局者，實屬不少。即在我國省議會與國會，其議員因係各縣所推選，故於議會中，常有因謀一縣之利益，而寧願犧牲全省或全國之利益者。是分區選舉法，似不如不分區選舉法之為愈也。但美國亦有贊成分區選舉法者，其理由以各區有各區之特別情形與需要，能定各區，各有代表，是各區特別情形與需要，得由各區代表，隨時關心顧及，再使市民參與市政之權利，可以普遍於一市之各區，其分區選舉法，又較優於不分區之選舉法，此贊成分區選舉法，反對不分區選舉法之理由。吾嘗詳細考之，以兩方面所陳說者，各有充分之理由，如欲兼顧全市與各區之利益，最好一方面，採用分區選舉法，或比例代表選舉法，使各區之特別需要，可由各區代表，隨時注意。同時再採用不分區選舉法，使之代表全市，為全市謀幸福，以抵抗各區代表之私心。此即美國市經理制之選舉辦法，至為妥善，可以效法也。

## 辛 市議決機關之議事會

英國市議會，每年舉行常會四次，臨時會無定限。凡市長認為有召集臨時會之必要時，得召集之，如有市議會會員五人以上之連署，亦得由市長召集之。分權市制之法國市議會，其每年常會，亦為四次，其第一第二第三之常會會期，各為十五日，至第四次之常會，專為通過預算案，及討論一市之市政政策，其會期得延長至六星期。臨時會由市長認為必要時，隨時召集之，市議會會員，大多數同意時，亦得請市長召集之。分權市制之普邦市議會，除夏季外，概為每星期一次，臨時會由議長認為必要時，召集之，在市預算案由執行部交議後，常會之處，概須有臨時會之召集也。柏林市議會，每星期四舉行常會一次，每次概自五時至八時，有時因事多，常須延至中夜者，此種常時多，而時間短之會議法，不獨普邦柏林如是，即美國實行市經理制各市，亦如是也。但美國市經理制市議會之常會，於星期日舉行之。法國各市，則大概會議少，而時間長，我國分權之江蘇暫行市鄉制其所規定之市議會常會亦祇四次，并規定於每年二，五，八，十一，四月為會期，每會期以十五日為限，限滿議未竣者，得由議長宣示展期十日以內。其有臨時應議事宜，經本管民政長之通知，及市董事會之請求，或議員全體三分之一以上之請求者，均得隨時開會。每屆開會，應由市董事會將本屆應議事件，距開會五日以前，通知議員，其臨時議會出於倉猝者，不在此限。至內務部民十所訂之市制，亦有常會與臨時會兩種，前者每年祇二次，以四月十月為會期，由市長召集之。臨時會，經市長認為必要之事情，或由會員半數以上之提議，由市長召集之，但涉及市長事項，由會長召集之。美國無論分權，與積權

市制之市議會，或市委員會，與市經理制之市委員會（或市議會）大致相同。大市每星期一次，小市半月或一月一次，如有定數議員，臨時請求，則開臨時會，廣州市行政委員會并未規定常會與臨時會，但行政委員會既事務甚多，須開會極勤，至市參事會之常會，則每月一次也。

按各國市議決機關之開會，除臨時會，概係規定於特別事故發生時召集外，關於常會約有兩種之趨勢，一爲常會少而會期長，此我國及英國法國分權市制之趨勢，一爲常會多而會期短，此美國各市制普邦分權市制與我國廣州市暫行條例是也。兩相比較，要以常會多而會期短者利多弊少，常會少而會期長者弊多利少也。何以言之，蓋常會多而會期短者，一市遇有要事發生時，即可按期議決，不致有延時誤事之弊，此一利也。常會多而會期短者，可於星期六或星期日舉行常會，則市議員兼任他種職業不受阻礙，此二利也。常會多而會期短者，一市興革事宜，可以隨時議及，不致如常會少而會期多者，積聚議案過多，往往於常會時，使議員不得不視之忽輕忽重，以致有不適當之議決，此三利也。至常會少而會期長者，因不能常時開會，故一市應興革事宜，往往必須等待常會時交議之，則難免延時誤事，此一弊也。常會少而會期長者，對於各議員兼任他事，不無諸多妨礙，蓋會期長，議員須請長假，方能到會，否則即須缺席不到，但請長假，則使議員於他種職務，不能不稍曠職，缺席不到常會，又使議員不能盡人民代表之天職，此二弊也。如議員不兼別事，則議員之生活，須由市庫發給薪金以維持之，但議員人數甚多者，各發薪金，頗使市財務，行政上，發生一種極大問題，此三弊也。常會少而會期長者，則議會於一常會中，應行議決之事太多，市議員往往因倦乏故，不免有疎忽誤事之處，此四弊也。今兩種利弊既如此顯明，故市議會之常會，宜多而短，不

宜少而長也。

## 壬 市議決機關之組織

英國市議會，由市議員選舉市長爲主席，市議會之議事，概用委員會法，委員會議其大綱節目，由市議會所屬之執行職員，一一執行之。英國委員會之選舉，先由市議會選派一市委員會之委員會，其責任，即在支配市議會會員於各種委員會，各委員會支配妥善後，再付大會投票通過，大市委員會之數目，自十二至二十不等。各委員會又分小委員會，市內各種重要市政，即分派於各小委員會研究之。小委員會研究之結果，報告大委員會，大委員會再報告市議會大會。各委員會主任，爲榮譽職，市議會會員，皆欲得之，尤以市車務委員會主任，煤汽委員會主任及電燈委員會主任之職，爲最重要，故各委員對此各主任盡羣爭之。

法國分權市制之市議會，由市長主席一切會議。爲監督一市之行政，及明曉一市之重要市政起見，亦組織委員會若干，其委員長名義上，雖由市長擔任，其實委員長，均由助理員代理市長充任也。

德國普邦分權市制之市議會，概由市議員選舉議長與副議長各一人，爲市議會主席，任期均係一年，但得連任。此外更選書記一人，但書記得不爲市議員之一也。普邦市議會中之委員會，爲數甚少，其最重要者，爲執行委員會 (Executive Committee)。由市議長副議長及議員三四人組織之。所有市議會中各委員會，均由市議會自行選擇，其責任爲研究議案之內容，於開會時，報告於市議會大會，其執行權限，概屬甚小，非如英國市議會之委員會，



其對於一市之議案，有詳細研究之權也。此種詳細研究議案之責任，爲普邦各市，屬於市議會與市董事會聯席委員會分內之事。關於市議會之開會，由議長及出席議員三人或三人以上擔任記錄，所有議決案，除關於市議會自身外，均須咨送市董事會查照辦理。在普邦各大城市，常將市議會一切可決與否決之議案，印刷成冊，分送各市民，以示市政公開也。

我國江蘇暫行之分權市制，其市議會設議長及副議長各一人，爲市議事會主席均以二年爲任期，任滿再被選者，均得連任。正副議長均爲名譽職，不支薪津，但於辦公有必須之費用時，得由市董事會之議決，領取相當之公費。市議事會，設文牘庶務等員，不以市公民爲限，由議長遴選充之。其員額及薪水，以規約定之。江蘇暫行市制，對於市議會中之委員會，并未規定，但依我國通例，凡議案皆須交委員會預先審查後，方可投票議決之。

民十內務部所訂之分權市自治制，其市自治會設會長一人，爲市議會主席，由會員用記名投票法互選之，任期二年，連選亦得連任。市議會得酌用雇員二三人，爲有給職，司理會中文牘會計及其他一切庶務，任期無定限也。

美國分權與積權市長制之市議會，有由市長主席，市議會會議，如芝加哥及普亞威登兩市是。但大多數城市之市議會，或市議會之有兩院者，均自行選舉議長，於新議員第一次開會時舉行之。兩院制之上下院議長，概爲一年。市議會概設委員會多種，若行兩院制者，必由兩院議員合組聯席委員會若干，若各院有各院特殊任務者，則各院應各自組分立委員會也。大城市常有十數委員會至三四十不等者，委員會之員額，由三人至九人不等。巴斯登市在 1909 年前其市議會兩院之聯席委員會，計有五十四個之多，其中半數，祇具空名，不須辦事。但有數委員之

責任甚大，如財務委員會。或支出預算委員會，係爲重要之委員會，其路政警察自來水各委員會，亦頗重要，每年討論重要市政甚多。至統計委員會與公債基本金委員會，則係充數之例行委員會，永不開會也。美國市議會中重要委員會之委員與委員長，亦係衆爭之位置，與英國市議會中情形相同，有少數城市，將選派委員會委員，及委員長之權，付之一委員會之委員會，由該會提議名單，交市議會通過之，但大多數城市之委員會，則由議長選派之。其分兩院者，所有聯席之委員會委員概由各院議長分別委派之。

美國委員會市制之委員會，及廣州市之行政委員會，其會議時之主席，概由市長擔任之，因委員會員額甚少，大概一切議事，不須分組委員會進行，是一市之興革事宜，皆經全市委員會公同議決之也。但廣州市之市參事會，因人數衆多，於會中之議事，則須分組委員會矣。其參事會開會時主席，概由該會自行選定議長擔任之。

美國之市經理制，與委員會市制相似，其市議會（或市委員會）之主席，亦由市長擔任之，所有會中辦事，均由全會公共議決，不須分組委員會也。

查各市制中市議會之組織，有由市長主席者，有由市議會自舉議長主席者，但兩種辦法，要以自行選舉議長爲佳。蓋自行選舉議長者，其一切議決之責任，無論有功有過，全由市議會任之，市長無須參與，不致互相推諉也。如由市長兼任，議會主席，則遇一市之事，有錯誤時，市議會可以推脫市長，市長又可推脫市議會，互相推脫，則負責無人，此所以市議會主席，宜自選議長也。但委員會市制，與市經理之市長，及英國市議會制之市長，其名雖與分權市制之市長相同，其職務，則與市議員相等，以之爲市議會或市委員會主席，不致有上述不負責任之弊發生，并無妨

也。再依各市制之規定，大概除委員會市制與市經理制而外，其他各市制之市議會，皆因員額過多，不能不分組委員會，以便利其議事。如細究委員會之得失，要以不設委員會制者為最善。蓋無委員會制者，所有議事，皆由全體公同議決，非由市議會少數人私意議決者，其所議決之事，當能為全市應興應革之事也。但市議會員額甚多者，萬不能不分組委員會，以便利其議事，故非如市委員會制與市經理制，將市議會或委員會之員額，特別減少後，不能免除委員會之制度。惟城市過大者，如僅規定其市議會員額為五人或七人，又難使全市事務，易於措手，予意折衷辦法，市議會員額，即在大城市雖不能定為五人或七人，但應減少至不可減少之程度為止。對於市議事中之委員會制，能不採用為最良善，即欲採用，亦以愈少愈佳也。

### 總結

關於市制中議決機關之各種問題，皆有詳細之評論，所主張者，悉為折中之議論，凡各市制中可取之辦法，與不可取者，皆已舉述之，比較之矣。我國市議決機關如能宗前述各辦法，以改良各舊市制之市議會，或於另訂新市制時，依上述各辦法為標準，則庶幾可以減少各國市制中，所規定關於市議會條文種種弊病也。

### 習問 (Questions)

- (一) 問一院制與兩院制，孰優孰劣？試詳言之。
- (二) 問各種市制中議決機關之名稱，是否一致？試詳言之。

- (三) 問英國市議決機關之員額，如何規定？試詳言之。
- (四) 問普邦市議決機關之員額，如何規定？試詳言之。
- (五) 問法國市議決機關之員額，如何規定？試詳言之。
- (六) 問我國市議決機關之員額，如何規定？試詳言之。
- (七) 問美國市議決機關之員額，如何規定？試詳言之。
- (八) 問英國市議員之任期，如何規定？試詳言之。
- (九) 問普邦市議員之任期，如何規定？試詳言之。
- (十) 問法國市議員之任期，如何規定？試詳言之。
- (十一) 問美國市議員之任期，如何規定？試詳言之。
- (十二) 問我國市議員之任期，如何規定？試詳言之。
- (十三) 問各國市議員之資格，與才能，如何規定？試比較說明之。
- (十四) 問各國市議員之薪俸，如何規定？試比較說明之。
- (十五) 問各國市議員之選舉方法，如何規定？試比較說明之。
- (十六) 問各國市議決機關之議事會制度，如何規定？試比較說明之。
- (十七) 問各國市議決機關之組織法，如何規定？試比較說明之。

參考書 (References)

1. W. B. Munro: *Government of European Cities*, pp. 16-17, 44-46, 50-52, 127, 150-162, 235, 260-268.
2. W. B. Munro: *Government of American Cities*, Chaps. 8, 12, and 15.
3. W. B. Munro: *Municipal Government and Administration*, 2 vols., Vol. 1, Chap. 18.
4. W. H. Dawson: *Municipal Life and Government in Germany* (London) 1914, pp. 58-122.
5. J. A. Fairlie: *Municipal Administration*, pp. 78-98, 384-398, 426-429.
6. F. J. Goodnow and F. G. Bates: *Municipal Government*, Chap. 9.
7. F. J. Goodnow: *Municipal Council*, Chap. 9.
8. H. G. Janes: *Local Government in the United States*, pp. 331-336.
9. Everett Kimball: *State and Municipal Government in the United States*, pp. 409-419.
10. Eugene McQuillin: *Treatise on the Law of Municipal Corporation* (Vols. 1-6, Chicago, 1911, Supplementary, Vols. 7-8, Chicago, 1922), Vol. 11, Chap. 13.
11. W. Anderson: *American City Government*, Chaps. 14-15.

12. D. B. Eaton: *Government of Municipalities*, Chap. 10.
13. H. W. Williams: "Reform of Our Municipal Councils" "Proceedings of the National Municipal League" 1896, pp. 236-246.
14. F. H. McGregor: "City Government by Commission" *University of Wisconsin, Bulletin*, No. 423.
15. E. S. Bradford: *Commission Government in American Cities*, Chaps. 14-17.
16. C. R. Woodruff: *City Government by Commission*, Chaps. 2, 3, 5, and 16.
17. R. S. Childs: *Theory of the New Controlled Executive Plan, National Municipal Review*, Vol. 11, (1913) pp. 77-81.
18. L. D. Upson: *The City Manager Plan for Dayton, National Municipal Review*, Vol. 11, (1913), pp. 639-644.
19. T. H. Reed: *The City Council*, pp. 189-198, in the *Report of the Survey of the Government of Cincinnati and Hamilton County (1924)*.
20. 新法令輯要：宣統三年，商務印書館出版“城鎮鄉地方自治章程”自五頁至三十一頁
21. 本書附件：我國各種市自治制及市公約。

## 第十七章 市執行首長

關於市議決機關各重要問題，已在前章詳細論述，其市執行機關與市議決機關權責之分配，早在「各國現行市制」章中，說明無餘，茲當更就市執行機關自身各問題，加以討論焉。按一市自執行首領，各部部长，以及普通市官，均屬市執行機關人員。但其比較最重要者，當推執行首領，自應預先專章研究之。至關於執行機關之分部與普通部員以下各市官之任用，均屬重要問題，當合併另章詳論之。

### 一 市執行權之所在

各市制所規定之市執行權，有屬於一人者，此為獨裁制，有屬於多人者，此為合議制，有以一大部執行權交由一人領受，再以一小部分交由多數人領受者，此為混合制。英國之市議會制，規定經常行政委員會，兼管一市執行責任，是為合議制。法義兩國之分權市制，規定執行權，集中於市長一人之手，是為獨裁制。德國分權市制之執行權，集中於市董事會，是為合意制。美國分權與集權市長制之執行首長，均為市長，各領一市執行大權，是為獨裁制。我

國蘇省暫行市鄉制之分權市制，規定「總董總理市董事會一切事件，凡董事會公文函件，均以總董之名行之」。江蘇市鄉制第六十七條）又規定市董事會，有執行市行政之權，（仍爲六十七條）是執行權，分屬於市總董與市董事會，此爲混合制。內務部民十所訂之市自治制，其執行權則由市長承領之，此又爲獨裁制。美國委員會市制，規定一市事務之執行，半由市委員會議決執行，半由各委員獨自決定執行之，又廣州暫行條例之市制，半由市政委員會議決執行，半由市長執行之，均爲混合制。美國之市經理制，由市經理領受，市執行權，是謂獨裁制也。

如依市政原理，而比較獨裁，合議及混合三制之得失，要以獨裁制爲最妥善，蓋議事貴得多人參加意見，以能集思廣益，但執行，則貴獨裁獨行，以能敏捷不致誤事也。今合議制於一事之執行，須由多人參加議決，往往使緊要事件，因之延誤，不能執行，其弊大矣。卽混合制有時亦須由多人議決執行，往往使執行首長，不能隨意執行一市之事務，如市執行首長不以市制之規定，而竟自由執行之，則其他有執行責任者，勢必反對其違章，而執行首長，與其他負執行責任者，必致常有誤會，常有爭執，是執行機關之辦事，萬不能通力合作，互相協助也。如執行首長事事依市制而辦理，有時因須招集會議，俟議決後，而執行一事，則又難免有延誤要事之弊。且混合制，有時由市長獨裁之，有時由多人合力執行之，責任致不專一，更易使執行機關人員之辦事，難免爭功避過也。總之執行權之行使，務能責任專一，并須辦事敏捷，方能使市行政之辦理，易收功效，是獨裁制較合議與混合兩制，均爲優也。

## 二 市執行首長之選舉法



英國市執行權之行使，係爲合議制之經常行政委員會，其執行首長，非一人也，大概各行政委員會之委員長，皆執行機關一部分之首長，有時市長兼任一委員會委員長時，則市長卽爲一部分之首長。其各委員長之選舉方法，概由各委員會各自推選之。法國分權市制之執行首長，爲市長，由市議會改選後，於第一次常會公舉之。普邦各市之分權市制，其執行首長亦爲市長，小市之市長，概爲一人，大市有時除正市長一人外，尙有副市長一人。副市長之責任，爲輔助市長於市長不能行使其職權時，而代表之。普邦各市之市長，概由市議會選舉之，其選擇法，常由市議會登報聘請，凡自問資格足以勝任者，得自行投函於市議會，有時投函者，來自本市無俸之職員，有時來自他市之市長，或市職員，但無論若何，各投函人之資格，必經市議會詳細考查之，大概辦法，係由各投函人中，先擇兩三人資格最合者，復自兩三人中選擇一人，爲市長。普邦各市之市長，須先由市議會選定後，更呈請高級官廳認可委任之，小城市之市長，須得本省省長之認可，大城市之市長，則由普王批准之，此普邦各市市長之大概選舉辦法也。義國分權市制之執行首長，亦爲市長，但其選舉法，大市與小市，頗爲不同，大市之市長，概由市議會議員互選之，所謂大市者，指市民一萬以上之市，與大都會商埠等而言，小市之市長，往往由義皇自市議會議員中指派一人充之。美國分權與集權市長制之執行首長，均爲市長，概由市民直接選舉之，其選舉方法，大概先有候選人之推選，再由候選人中，用無記名選舉票選出一人爲市長也。我國江蘇暫行市鄉制之分權市制，其執行首長，爲市總董，由市議事會依記名單記法選舉之，以得票滿議員總數三分之一爲當選，當選之市總董，由議長開列姓名履歷及得要數目，呈請民政長，申請都督委任之。內務部民十市自治制之特別市與普通市之執行首長，均爲市長，由市自治會選舉

之，但特別市市長於選舉後，須呈由直接監督官署，咨請內務部任命之，但普通市之市長於選舉後，祇須呈由直接監督官署委任之。美國之委員會市制，其執行首長爲合議制之委員會，但亦有時爲委員會之市長，或一委員也。其選舉法，係由市民預推候選人，再由候選人中選舉之。廣州市暫行市制條例之執行首長爲市長，由廣東省長委任之。美國市經理制之執行首長爲市經理，由市議會或市委員會公聘之，其選舉法，與聯邦選舉市長辦法相同，大概登報聘請，凡自問有市經理學識與經驗者，均可投函於市議會或市委員會，由市議會於各投函人之學識與經驗最優良者聘任之。此各市制所規定執行首長之大概選舉辦法也。

按上述之選舉辦法，概分之，可得三種如下：（一）市議會自行選舉，（二）市議會選舉後，更呈由官廳審核委任之，（三）由市民直接選舉之。然則此三法，究以何者爲最善乎？應之曰：市民教育與道德之程度，均甚高尚，有辨別是非能力者，則市長由市民直接選舉之，未爲不可。如市議會議員，皆爲道德高尚，毫無黨派之私心，真能以人才爲主義者，則由市議會選舉之，亦未爲不可。如市民辨別是非之能力甚薄弱，其市議會各議員，又不免有黨系之偏心，則市長由市議會選舉後，呈請監督官廳委任之辦法，既合民治之精神，又可免去黨系之把持，實爲至善之辦法。何也？蓋市議會者，市民直接代表機關也。一市執行首長，由人民直接代表選舉之，與由人民直接選舉之無大出入，故市長由市議會選舉之，甚合民治精神，再經過監督官廳，審核委任之手續，是帶有黨系色彩之常選市長，一經監督官廳查明後，竟可不予委任，此不能防止黨系之把持乎？况執行首長，應有執行市政之學識與經驗，方能處事裕如，普通選民對於執行首長，須有此種學識與經驗，少能知悉，故所選之市長，未必適宜，至市議會議員，能有辨別是非之

能力，可以選得相當之人才，以充任市長，祇恐偏於黨見，選用私人，則市政難免爲一黨一系所把握，故市長由市議會選舉後，更須呈由官廳認可之，可免政黨之把持也。

再考上述各國市議會選舉市執行首長之辦法，有普邦市制，與美國市經理制，登報聘請，與我國市制由市議會或市自治會隨意投票公決之分別，如詳細考究之，要以普美之辦法爲優善，蓋普美辦法，登報聘請市執行首長，一則可以表示市議會對於市執行首長之聘請，有公正無偏，徵求真正人才之決心。一則可以使遠近有市執行首長學識與經驗之人才，可以有用武之場所。此外更可使城市之執行機關，因得相當首領，可以致市政於日見進步之域。如我國市議會選舉市執行首長之辦法，僅由市議會所知之人中，擇一任命而已，其不能得最高尚之人才，可想而知，至不善也。

### 三 市執行首長之資格問題

英國市議會之行政委員會，其主席概由市長或長老擔任之，故各委員會主席，皆市議會中年長富有市政經驗之人才也。法國各市之市長，須由市議會議員中選出之，其以前有無市行政之經驗，非必須之條件，即初次當選之市議員，亦有當選爲市長之資格也。普邦各市之市長，須爲市政專家，對於市行政之學識與經驗，皆須宏富，故市議會於選舉之先，必登報聘請，不以市住民爲限，祇以有專門學識與經驗者爲準，是以普邦各市之市長，常有來自遠方之市民也。我國江蘇暫行市鄉制之分權市制，其市總董之資格，須爲本市之公民，其他概無如何條件也。至內

務部民十分權市制之市長，須爲市住民中，具有市自治會會員之被選舉資格者。美國分權與集權市長制之市長，大概由全市選民，就市內享有被選舉爲市議員資格者選舉之。但舊金山費那德費亞、巴梯母爾三市（San Francisco, Philadelphia, Baltimore）則限制必需居住本市五年，頓肥（Denver）市，則規定須居住美國五年。又有少數城市，更規定有年歲之限制，如巴梯母爾與費那德費亞兩市，概規定市長至少須爲廿五歲，聖魯易司市（St. Louis）則規定爲三十歲。更有少數城市，規定市長，須有財產之資格，但巴市，則規定須年納財產估稅二千元。特克色斯州之號司頓市（Houston, Texas）又規定須於市內主有地產二年以上，至關於市政專門學識與經驗，則未之規定也。美國之委員會制，其各委員，除須有被選舉爲市議員資格外，并無如何之限制。廣州市之暫行條例，其市長則由廣東省長委任，並無規定如何資格也。美國之市經理制，其市經理由市議會或市委員會聘請之，不以市住民爲限，亦不以有同黨關係者爲限，祇以其人有市行政學識與經驗者爲標準也。

綜觀上述各市制，關於執行首長資格之規定，概分三種：（一）有規定須有選舉與被選舉爲市議員或市委員或自治會員之資格者，如英法及美國之分權市制，與美國之市委員會制，及我國江蘇暫行市鄉制，與內務部民十之市自治制皆是也。（二）有規定執行首長，須有市行政學識與經驗者，如普邦分權市制，與美國市經理制皆是也。（三）更有不規定如何之資格者，如廣州市暫行條例是也。如比較三種辦法之得失，自以廣州市暫行條例，不規定如何資格流弊太多，一則使委派執行首長之人，毫無一定之標準，再則使委派人，易於任用私人，三則使執行首長，難爲市政專家。至廣州市之第一任市長能委任孫哲生君，於市政頗有研究者，實爲偶然之事也。英法美及我國各

市制，規定市執行首長，爲本市有選舉與被選舉爲市議員資格之人，亦有弊病甚多，一則使市外有市行政學識與經驗之專門家，不能裨益於本市，再則使本市於無市政專門家時，必致就非專門家中選擇之，以專門市政，付託於非專門人主持之，市政未必能望進步也。三則本市之有市議員資格者，未必卽於一市之執行任務，可以勝在，其實能言者未必能行，是有市議員資格之人，不能適於市行政任務也。故普邦市制與美國市經理制，規定市執行首長，必須爲市行政專門家，則前兩種辦法之種種流弊，既可免除，而以專門人才，辦理專門市政，故能處事裕如，有條不紊。普邦各省市政，所以成效昭著者，卽以此也，卽美國市經理制於實行後，日有進步者，亦以此也。

#### 四 市執行首長之薪俸問題

英國市議會之市委員會，其各委員長，概無薪金。法國分權市制之市長，亦無薪金，但每年得領辦公費，因法國各省市長之責任繁重，承辦之事甚多，每年辦公費，不得不大。普邦分權市制之市長，有一定之薪金，并其薪金爲數極大，此外於任滿退職後，更得領取養老金。我國江蘇暫行市鄉制之市總董，爲有俸職，支領薪金，其數目，以規約定之，大概大市之數目，較大，小市則甚小也。內務部民十市自治制之市長，亦爲有俸職，其薪額，以市自治公約定之。美國分權與集權市長制之市長，除極小之城市外，概爲有俸職，其額或由市公約規定，或由市議會議定之，并限制於市長任內，不得或增或減。大概各省市市長薪金之多少，依城市之大小而有區別。如紐約市長之年薪，爲美金一萬五千元，費市市長，則領美金一萬二千元，芝加哥與巴斯頓兩市市長，各領年薪美金一萬元，其小城市市長之年

薪自美金一萬元至一千元不等，有時或更較少也。美國市委員會之市長與委員均爲有俸職，其薪金大概市長較委員稍大，因市長爲一市禮節上代表，除執行委員職務外，有時更須招待來賓，或代表市委員會，執行無關緊要之事務。至廣州市之暫行條例，則規定市長薪金爲國幣五百元也。美國之市經理制，其市經理之年薪，概甚豐，蓋薪金不豐，不能羅致高尚專門人才，則市經理制，仍無益也。但薪額多少，亦以城市大小，而有出入。如對登市 (Dayton)，其市民爲十一萬六千人，其市經理之年薪，則爲美金一萬二千五百元。司不運費耳德 (Springfield) 市之市民，僅爲五萬以下，但其市經理之年薪，則爲美金六千元。較小於司市之城市，其市經理之年薪，大概更小，惟市經理所入之薪金，概較美國其他市制之市長所領受者爲多。大概市經理制市經理之薪金，與普邦各市市長所領受者，均甚豐也。

依各國市制，關於市執行首長薪金之規定。

- (1) 有定由市議會，規定甚大者，如普邦市制，與市經理制是。
- (2) 有祇有公費，而無薪金者，如英法市制是。
- (3) 有定由市議會，議定，并不聲明甚大者，如美國各市制，與我國分權市制是。
- (4) 更有爲一定之數目者，如廣州市暫行條例是也。

如依四種辦法而比較之，其祇有辦公費而無薪金者，固極不善，蓋執行首長，公務紛繁，不能兼辦別事，如不予以薪金，何以使之養身養家，雖有辦公費之規定，但辦公費，祇能用之於辦公而已，其家用自不能支取之，則執行首

長，及其家中各人之衣食住費用，仍無所出。如執行首長自身，及其家族，均可向市政府支取公費，則市長之辦公費，應名之爲辦公費與家用費也。殊不知不規定執行首長爲有俸職，而又使之不能兼辦別事，是其自身與家族之費用，終必出自城市政府之辦公費，如不於辦公費中出之，必使之貪取不名義之金錢，則不定薪金之辦法，直是鼓勵市官之貪賂，實非至善。廣州市暫行條例，規定市長領受一定之月薪，如市長任期短少，尙屬甚善，若任期太長（廣州市市長任期五年，普邦市市長任期十二年以上，并可連任）則市長每年所入，萬不能與不同時期之生活程度相適合，而市長難免有入不敷出之苦痛，此亦非至善之辦法。其規定由市議會訂定，並不聲明甚大者，亦難望各市議會將執行首長之薪金，規定甚大，使之實能敷用，如不能使執行首長所入，確能敷用而有餘，豈能羅致高尙人才乎？至普邦市制，與美國市經理制，均規定執行首長之薪金甚豐，故可羅致高尙專門人才，以主持一市之市政，則市政之辦理，未有不能蒸蒸日上也。且執行首長，既領豐厚之薪金，除所用外，更可稍有積蓄，若普邦市制，再規定養老金辦法，真能使市執行首長，安心辦理市政。如一市先得高尙專門人才，復能使之安心辦事，市政之易收成效，不待言矣。

## 五 市執行首長之任期問題

英國市議會各委員長，概任期六年，并可連任。法國分權市制之市長，其任期概爲四年，亦得連任。普邦分權市制之市長，爲十二年以上，有數市甚至有規定爲終身者。義國各市之市長，概任期三年。我國江蘇暫行市鄉制，其規

定各省市總董之任期，爲二年，亦得連任。內務部民十之市自治制，其市長之任期，定爲三年，亦得連任。美國分權與集權市長制之市長，其任期自一年至六年不等。美國紐英華蘭多數城市之市長，至今仍係一年一任。美國中等城市，大概均爲二年。少數城市更有改爲三年者，至大城市，則已改爲四年矣。如紐約費那德費亞巴斯登芝加哥聖路易司巴梯母爾等大城市，其市長，均爲四年，但巴斯登之市長，於當選二年後，可以由市民召回也。美國各省市之市長，概不禁止連任，但亦有禁止者，如費市是也。美國市委員會制之委員，與市長，其任期有爲一年者，有爲六年者，但二年與四年最爲普通。廣州市暫行條例之市長，其任期爲五年，能否連任，并未規定。美國市經理制之市經理，其任期無定限，要以能否得市議會之信任爲定，但市經理於任事六個月後，可由市民依法召回之。

依各省市制所規定執行首長之任期（一）有爲一年者，如美國分權與集權市長制有數市是。（二）有爲十二年以上者，如普邦市長之任期是。（三）更有爲無定限者，如美國之市經理制是也。如將三種辦法，加以比較，其規定爲一年者，固極不善，蓋執行機關之政策與方針，悉由執行首長主持之，如任期過短，執行首長，須常時易人，則執行首長對於一市之政策與方針，萬不願多所規劃，因恐改選後，不能當選，其所規劃者，不能由繼任人贊許之，是徒費心思耳。至規定任期甚長，如普邦十二年以上者，上述之弊，固可幸免，但任期太長，而無相當之監督，其執行首長，將依賴其任期未滿，而擅行作威作福，市民必將受害無窮。若市經理制者，其以市經理任期，規定能否得市議會或委員會信任之辦法，至爲妥善。蓋不規定其任期，祇規定其能否得有信任，是使市經理，祇須熱心爲市謀幸福，對於一市之政策與方針，祇須得市議會之贊助，即可保持其位置不致搖動。再因有市民召回之辦法，故市經理與市議會，亦



不敢狼狽爲奸，不顧市民之公意也。是以執行首長之任期，不必確定，但須保障其任期，實能長久，同時更保障其不敢作威作福，斯爲美矣。

### 總結

執行首長，爲一市最重要之市官，凡執行機關一切政策與方針，皆須由執行首長決定之。如執行首長，果能得人，市政不難進步，否則，難望市政之能收效果也。但執行首長之得人與否，又與執行首長之選舉法，資格限制，任期限制，薪俸多少，四問題，均有密切關係焉。本章對各市制中關於上述四種問題之規定，已經詳加評論，并說明其短長，如能參取各制之長，而去其短，則所選擇之執行首長，當不難爲相當人才，以相當人才，主持一市之執行機關，市政之進步，可操左券也。

### 習問 (Questions)

- (一) 問市執行機關所包問題爲何？其最重要者又爲何？
- (二) 問市執行權之行使，有所謂獨裁合議混合三種制度？試詳釋之？
- (三) 問市執行權之行使，就上述三種制度比較之，究以何種爲最善？
- (四) 問各國市執行首長之選擇法爲何？試詳述之？
- (五) 問各國市執行首長之選舉法，孰優孰劣？試詳言之？

- (六) 問各國市執行首長之資格如何？試詳述之。
- (七) 問各國關於市執行首長資格之規定，孰優孰劣？試詳言之。
- (八) 問市執行首長，應否規定爲有俸職？試申述其理由。
- (九) 問市執行首長之薪金，應規定甚大，抑應規定甚小？試詳述其理由。
- (十) 問市執行首長任期之長短，有何利弊？試詳論之。

參考書 (References)

1. F. J. Goodnow: *Municipal Problems*, Chap. 10.
2. F. J. Goodnow and F. G. Bates: *Municipal Government*, Chap. 10.
3. W. B. Munro: *Government of American Cities*, Chap. 9.
4. W. B. Munro: *Government of European Cities*, pp. 62-85, 163-208, 294-303.
5. L. S. Rowe: *Problems of City Government*, Chap. 9.
6. D. F. Wilcox: *The American City*, Chap. 10.
7. J. A. Fairlie: *Municipal Administration*, Chap. 18.
8. F. A. Fairlie: *Essays in Municipal Administration*, Chap. 2.
9. D. B. Eaton: *Government of Municipalities*, Chap. 7.

10. F. C. Howe: *The Modern City and Its Problems*, Chaps. 10 and 11.
11. W. B. Munro: *Municipal Government and Administration*, Chap. 19.
12. F. C. Howe: *European Cities at Work*, Chaps. 13 and 17.
13. W. H. Dawson: *Municipal Life and Government in Germany* (London 1914) pp. 86-107.
14. *Encyclopedia of Local Government Law* (see pp. 257) Vol. 3, pp. 16-19, Vol. 4, pp. 522-524, 536.
15. *The Annual and Special Messages of the Mayor of Large American Municipalities Collected by the Bureau of Municipal Research of the National Institute of Political Sciences, Woosung, Kiangsu.*

## 第十八章 市執行機關之分部

市執行首長問題，已於前章詳加討論，今當更就市執行機關之分部問題，畧加研究之。致執行機關分部問題，包括甚多，凡合議制與獨裁制問題，分部多寡問題，部長資格問題，部長選擇方法，部長任期問題，部長薪俸問題，及部長罷免問題，均執行部問題中最重要者，即普通市職員等，均屬市執行機關辦事人員，亦不可稍爲忽略，均應分別詳論之。

### 一 合議制與獨裁制

英國各市之行政，均分部辦理，其主持部務者，爲合議制之委員會。法國各部之行政，亦分部辦理之，主持部務者，概爲市長之助理員。此係獨裁制。普邦各市之行政，亦分部辦理之，其部長則由市董事會中之有俸與無俸各職員擔任之，亦係獨裁制度。我國江蘇暫行市鄉制，對於各市行政，應否分部辦理，與應否設置獨裁制之部長，或合議制之委員會等，毫未規定，但依我國之習慣，大概市行政事務，均須分部委派部長辦理之。至內務部民十所公佈之

市自治制，關於分部問題，亦未詳細規定，祇於第三十九條中云「特別市設佐理員，普通市設市董，承市長之命，輔助市長，分任執行事件，其員額視事務之繁簡定之，但至多不得逾四名。」自此條文觀之，大概各市行政，亦須分部執行，其各部之主持者，概由佐理員或市董分擔之，此亦係獨裁制也。美國分權與集權市長制之市行政，亦分部辦理之，大概主持部務者，皆為獨裁制之部長，但亦有時採用委員會之合議制也。如美國各城市之教育行政，概用委員會之合議制。美國委員會市制，亦分部辦理行政，主持各部事務者，皆為部長，為獨裁制，即教育行政，亦改委員會為部長也。我國廣州暫行條例，規定市行政分部辦理，各部由部長主持之，亦係獨裁制。美國市經理制，各市之行政，亦分部執行之，大概各部各設部長，主持一切，但教育行政，則由教育委員會管理之，是市經理制，關於各部市行政之辦理，大概皆採獨裁制，僅教育行政，採用合議制也。

依上述各國市制關於執行部辦法，計有獨裁與合議兩種制度，但自市行政任務之性質觀之，各行政部中最合宜於合議制者，當推教育行政，次則為公共圖書館之行政，即關於救貧、醫院、娛樂等，均以合議制為佳，因欲該各行政，可以措施適宜，必須詳細討論，審查週密，方能調劑各方之感情，匯集各方之意見也。至法律、警務、消防等各種行政，均須議決迅速，方能不致誤事，故宜採用獨裁制，而不宜採用合議制也。是以一市行政之執行，須依其性質之不同，而酌用兩種制度，方能各得其宜。雖然，欲使合議制實能收效，其下級屬員，非用極良善之考試制度，選擇之，不可。非獨各委員概無專門學識與經驗，須有專門人才以輔佐之，即防範偏於黨私，任用私人之弊，亦以採用考試方法，選擇屬員為宜。如能於合議制之委員會外，再得相當之專門人才，襄贊行政，則執行部之行政政策，一則可以與

民意調和，再則可使市政不致爲無賴政客所操縱，三則可使有俸屬員，不與市議決機關，常時衝突。查美國市政頗能措施得宜，又常與輿論調和者，要推市教育行政，所以如此者，卽以市教育行政，既爲委員會之合議制，又得專門人才之助手也。

## 二 分部多寡問題

英國市議會制，除規定市祕書長，及市會計長外，亦得由市議會，依各市事務之繁簡，酌量分市行政爲若干部，大概大市事繁，分部甚多，小市事少，分部亦少。但警務，消防，自來水，煤汽，衛生，公園，教育，工程，等事，爲市政上必備之要務，各市無不設部以管理之。法國之分權市制，亦規定有祕書長與會計長，此與英國市制相同。此外市長之助理員，均由市長依各人之特長，分派主持各部事務。譬如助理員中對於街道有相當經驗者，卽使之主持道路部務，有於消防行政熟習者，則使之主持消防部務。於衛生行政有經驗者，則衛生部職務亦卽屬之。其分部之多寡，概以助理員之多寡爲定。普邦之分權市制，其分部之多寡，要以有俸與無俸各職員之多寡爲定，有時大市有俸職員之員額，等於無俸職員之員額，但小市各職員，大概無俸也。攷普邦各市無俸職員之額數，概以市民之多寡爲定，其有俸者，則由市議會議決之，惟亦須得邦政府之許可也。普通言之，各市職員之員額，大概爲市議會議員四分之一，最多爲該會三分之一，故市行政各部，非爲市議會議員四分之一，卽爲該會三分之一，譬如柏林市之市議會議員，爲一百四十四人，其市董事會職員，則爲三十四人，（市長兩人在內）而其行政部之額數，亦卽三十四部也。江蘇暫

行市鄉制，對於分部問題，毫未規定，但依該市制之第五條規定，市行政範圍，計有學識衛生工程農工商務善舉，公共營業，財務（因辦理本條各款等籌集款項等事）等項，大概行政部之區分，即依此範圍而決定也。內務部民十所公布之市自治制，其關於分部事宜，亦未明白規定，祇於第三十九條，規定特別市，由佐理員，普通市由董事分任執行事件，但至多不得逾四名，是該市制所許之行政分部，至多不得逾四部也。廣州市暫行條例，概定市行政部，為財政，工務，公安，衛生，公用，教育，六部，此外又設審計處，亦市執行機關之一部也。美國各市執行機關之分部，有甚多者，有甚少者，至不一律。紐約常將市行政分為十五經常部（五鄉區行政不在內）如財政，稅租，法律，教育，警務，消防，街道清理，煤氣，電氣，自來水，公園，橋樑，船塢，渡口，衛生，住宅，慈善，感化等是也。如將非經常部與單任職員合併計算之，則紐約之行政部，當在二十二部以上。芝加哥市之主要行政部，計共十二，各部組織，多出於市議會之法令。費市之行政部，祇有十一而已，并於市公約中規定者，如公安部，工程部，衛生部，公益部，碼頭船塢渡口部，交通部，會計部，查賬部，法律部，文官考試委員會，徵收部等是也。聖路易市行政，共分十六部，巴斯登市，則有三十餘部。小城市往往有十部或八部，至採用委員會制與市經理制各城市，之行政部，有為三部者，有為五部者，有為七部或九部者。但以五部為最普通。大概言之，美國中等城市，常將行政分為六部，如左：

(一) 法律部 (二) 財政部 (辦理財產，估價，租稅，會計，審計，等事) (三) 公安部 (辦理警察，消防，許可證之發給，建築檢查等事) (四) 工程部 (辦理公共營造建築保持，街道暗溝，公園遊戲場等事) (五) 衛生部 (辦理衛生醫院食物檢查，市場管理度量衡，等事) (六) 教育部 (辦理城市學校，與公共圖書館等事) (

依上述各國城市分部之規定，大概歐洲各城市之分部，概甚多，我國因初辦市政，各市所辦之事，尚不甚多，對於行政部之設置，概屬甚少，但將來各市於市行政之辦理，稍有經驗後，恐不免將行政部日見增加。美國各市對於行政部之設置，向屬甚多，但各市自採用市委員會制，與市經理制後，行政部概趨於減少矣。然則行政應甚多乎？抑應較少乎？應之曰：城市行政部之設置，所以便利市行政之辦理，小市行政甚少，自不應設部甚多，大市事務繁冗，又應多設數部，此為分部原理最重要之一點。自此一點言之，是小城市之分部，即屬甚少，并無如何之困難問題，可以發生。至大城市，多設數部之問題，究以何者為標準，甚屬難決。予意，城市之行政，各有天然區分之性質在，如能依其性質，而分為若干部，其相同者，則合併之，即在極大之城市，亦不致分部過於繁多。譬如上述美國中等城市，概分為六部，包括法律，財政，公安，工程，衛生，教育，六種行政，此固大城市中必須之行政，亦即大城市中必不可少之行政部。此外大城市中，或須舉辦慈善事業，與公共營業，是於上述六部外，更加慈善與公共營業兩部，亦可以盡包各種行政而無餘，故即在大城市中，亦不須分部過多也。若紐約市劃分經常行政部，為財政，租稅，法律，教育，警察，消防，街道清理，煤氣，電氣，自來水，公園，橋樑，船塢，渡口，衛生，住宅，慈善，感化，等十五部，其實如依上述十五種行政之性質，另行分配，其各部可以互相合併者，為數實多。試分配之，於左：

(一) 法律部——仍舊。

(二) 財政部——可將租稅與財政兩部合併之。

(三) 教育部——可將感化與公園兩部合併之。



(四)公共營業部——可將煤氣、電氣、自來水等均納入之。

(五)公安部——可將警察、與消防、兩部合併之。

(六)衛生部——可將街道清理、衛生、住宅、三部合併之。

(七)工程部——可將一切營造、與橋樑、船塢、渡口、等事合併之。

(八)慈善部——可將一切慈善事業合併之。

依此論之，是依行政性質而分部，大市如紐約，僅須八部而已，其他城市，或與紐約市大小相等，或較小於紐約市者，概可依八部為標準，實能適宜。

按分部太多，弊病甚夥，譬如分部太多者，用費概較大，蓋部長薪金概較下級屬員為大，如分部多者，其部長亦須較多，部長較多，則用費自然較大，此一弊也。分部太多，往往不應自成一部者，亦即成爲一部，如此，則不應辦理之事，難免亦辦理之，此二弊也。分部太多，部長亦多，部長太多，則執行首長，不易週顧，是執行首長監督各部部长之行動，諸多困難，此三弊也。分部較少，則利益極夥，先可減省額外部長薪金之用費，又可使所辦之事，均屬必須之事，更能使執行首長，易於監督各部部长之行動，故市行政部，宜少不宜多，即在大城市，亦宜依行政性質而分爲八部，再將各部分爲多科，執行各部，所屬之各種事務，則行政部之分配，庶能適宜矣。

### 三 部長資格問題

英國各市之行政，概由各經常行政委員會主持一切，其委員長與委員之資格，概無市行政執行之經驗；但市秘書長與市會計長，概為專門之人才。法國各市之行政部長，係由助理員分任之，有時助理員於市政一部分事，能有經驗，而竟由市長依其所長而分派之，則其資格，自然甚佳。如助理員中并無相當之資格者，則部長之資格，自屬不善。但各市之秘書長與會計長亦專門人才也。普邦各市之重要行政部，其行政部長，概由有俸職員兼任之，因各有俸職員，均屬各有專長，故依各人之專長，而分派之為部長，部長自為專門之人才，且依普邦選任有俸職員之辦法，概不限制於本市之市民，故常有來自他市者，其資格實甚優良也。依我國內務部民十公布之市自治制，大概特別市各部部长，以佐理員兼任，普通市各部部长，以市董兼任，故其部長之資格，即佐理員或市董之資格，但佐理員規定須為本市專門人才，至市董祇有被選舉資格而已。江蘇暫行市鄉制，關於分部事，既未明定，對於部長之資格，更乏條文，故各市凡舉辦市政者，其各部部长，能選用相當資格，真不多觀，實非至善辦法。美國分權與集權市長制之各城市，其行政部長，有由人民選舉者，因人民所選之人，概不易得專門人才，故採用此法者，其各部部长，概不能為專門人才也。有由市議會選舉者，如市議會公正無私，則所選之部長，易得專門人才，否則，以黨系為選人之標準，而所選之部長，則難得相當之人才。有由市長自由委派者，如市長公正無私，不以黨系關係，而決定其選擇，則部長可得相當之人才，如以黨系為標準，往往所選之人，又難免非己黨之私人也。有由市長委派，經市議會同意者，則於選舉部長時，互相箝制，或能得較優人才，但遇市議會與市長通同作弊時，則部長亦難得相當之人才。更有由市長委派，經文官任用委員會同意者，則所選之部長，定可為專門之人才矣。美國市委員會制，各委員，及市長，由人民公

舉之，公舉後，兼任各部部长，但民選之部長，不易得專門人才也。至廣州市之暫行條例，對於各部部长之資格，毫未規定，是部長能否為高尚專門人才，全依舉薦與委派人之能否大公無私，但觀廣州市，各部部长之資格，概為專門人才，是舉薦之市長與委派之省長，均能大公無私。但條例中不規定部長之資格，是不能使各部部长，確為專門人才，此亦廣州市暫行條例之一大缺點也。美國市經理制，規定各部部长，概由市長經理指派之。但須有專門之學識與經驗，故市經理制城市之各部部长，確有相當之資格也。

按一市各部之行政，均屬專門之事，凡為部長者，自宜選擇相當專門人才，方可不致誤事，其各市制規定部長為專門人才，而又能以優良選舉方法，選得之，真為至善矣。

#### 四 部長選擇辦法

英國各市之執行部長，概由經常行政委員會擔任，各委員會均由市議會自行決定之。即秘書長，與會計長，均由市議會選舉之。法國各市之執行部長，概由市議會選舉助理員兼任之，其秘書長，由市長指派，但會計長，則由市議會選舉三人，呈請大總統委任之。普邦各市重要行政部之部長，概由市議會先選擇專門人才，為有俸職員，再以其有俸職員兼任之，其不重要之執行部，概由市議會選擇無俸職員兼任部長。我國江蘇暫行市鄉制，并未規定部長之選擇法，但內務部民十之市自治制，則規定特別市之佐理員，由市長指派後，分任執行部事，普通市之部長，則由市自治會選擇市董兼任之。至美國之各種市制，其執行各部部长之選擇法，則有八種：（一）市民直接選舉，（二）市

議會選舉，(三)市長自由委派，(四)市長委派，經市議會同意，(五)市長委派，經文官任用委員會同意，(六)市經理指派，但須爲專門之人才，(七)州長委任，(如巴斯登聖路易，巴梯母爾三市之警察部長，均由州長指派之)，(八)省法院委任。(費市之教育局局長局員十五人均由州法院指派之)。廣州市暫行條例，規定各局長(即部長)均由市長薦舉，經廣東省長委任之，其審計處長，則由省長委任之。

按部長選擇辦法之優劣，先以選擇辦法能否選得相當人才爲斷，其能選得相當人才者，則爲優良之選擇辦法，否則，則爲劣惡辦法矣。統觀上述各國關於市政府執行部長之選擇辦法，其江蘇暫行市鄉制之未規定部長選擇辦法者，固爲極惡劣之市制，即英國各市，由市議會行政委員會，兼任部長，以祇有立法經驗之人員，兼任行政要職，亦難辦事收效。至英國各市秘書長與會計長，法國各市秘書長與會計長，及助理員，均規定由市議會選舉之，美國規定市議會選舉部長，或市長自由委派部長，或市長經市議會同意，委派之，或州長委任部長，與廣州暫行條例，規定，各局長(即部長)由市長薦舉，經省長委任各辦法，均不能使所選之部長，確有相當之資格。如省長或市長，或市議會，均能以人才爲主義，毫無偏私，實可選得相當人才，如省長市長及市議會，均不能大公無我，往往於親戚中，或同黨中，選擇私人，至其人能否勝任，毫不顧及，則所選之部長，難望能爲相當之人才。此種辦法，既不能保障部長，可爲適宜人才，均非至善之法。再美國以省法院選擇部長之辦法，即能選得相當人才，但使獨立之司法，竟入於政治途中，亦非至善之辦法，况法院亦可私自利，援引私人爲部長，是部長亦難確定爲相當人才也。再部長由市民直接選舉，更難得相當之專門人才，蓋依各國各種選舉之經驗觀之，大概凡能當選之人，皆係口才利快，東西奔

跑，喜露頭角之人，此種人大概不能靜坐作事，條理清明，故選擇之，并使之爲部長，未有不敗者也。獨普邦各市之選擇法，規定市議會先選專門人才爲有俸職員，再以有俸職員，依各人所長，兼任部長，與美國市長委任部長，經文官任用委員會同意，及市經理，指派部長，須爲專門人才各辦法所選擇之部長，確能得相當之人才。但普邦各市之選舉法，以市議會所選之有俸職員，兼任執行機關各部部长，是否能使各部部长與執行首長，共同合作，不生意見，不能必定也。

再市政府之部長，概爲執行首長之重要助手，故選擇法，能選得相當人才，尙爲不足，更能使所選部長，與執行首長，共同合作，則方爲至善。考各市制所規定部長選擇辦法，除英國行政委員會與市議會爲一體，與美國市委員會制之各部長，皆係委員會中一分子，固無不能合作之弊，可以發生，即英國各市之祕書長與會計長，由市議會選舉之，亦不致不能彼此合作。但法國各市之行政部長，由市議會預先選舉，再由市長分派之。普邦各部部长，由市議會選舉後，分任各執行部事，美國市民直接選舉部長，市議會選舉，省長或省法院委任，各辦法，均難使部長與執行首長，通力合作，蓋各部部长之職，既不得之於執行首長，是執行首長并無用人之權，而同時由他人委派者，或選舉者，因各欲得委派或選舉人之歡心起見，故對於執行首長之一切行動，易存監督之心，不易存協助之念，是以難於通力合作也。其各部部长，定由市長委派，或由市長委任，經市議會同意，雖可使部長與市長互相合作，但部長未必能得相當人才，此其缺點，前已言之。獨市長委任部長，經文官任用委員會同意，或市經理委任專門人才，各辦法，既可使部長爲專門人才，已於前述，又可使部長與執行首長，同力合作，不生意見，蓋部長之職，既來自執行首長，自不

敢不與之合作也。

## 五 部長任期問題

英國市祕書長與會計長之任期，均爲無定限，要以其辦事成績之優劣爲定，至各委員會，因係市議員與長老所組織者，故其任期有三年（市議員）與六年（長老）之分別，但市議員與長老，均可連任，故委員會之任期，亦可連任也。法國各部部长，既由助理員擔任之，則助理員四年之任期，亦即各部部长之任期，至法國之祕書長，與會計長，其任期皆無定限也。普邦各部部长，有爲十二年者，有爲六年者，如部長係由有俸職員兼任之，則其任期即爲十二年，其由無俸職員兼任者，則爲六年。我國江蘇暫行市鄉制，未規定有部長條文，故部長任期亦未規定。內務部民十所公布之市自治制，規定各部部长之任期爲三年，但得連任也。至美國分權與集權市長制之各部部长，其任期概甚短，但部長皆可連任，故常有部長連任至十年或十五年者，甚至有連任至二十年也。美國採用市委員會各城市，其各部部长，既由委員會兼任，故其任期，即爲二年或四年也。廣州市暫行條例，對於局長（即部長）之任期，并未規定，但審計處長之任期，僅爲一年，并得連任也。美國採用市經理制各市，其部長由市經理委任，大概任期無定限，要以能得市經理之信任爲定也。

按執行機關之部長，爲執行首長最重要之助手，凡市執行機關各種行政，咸賴各部部长爲之預先計劃，并分別執行之，故其任期宜長不宜短。蓋任期長，則於一市大小事務，可一一策劃之，并可一手辦理之，是不致使一種行

政，因易人而不能實行，或中途而變更計劃也。且部長任期長者，各能得相當之行政經驗，有相當之行政經驗，於市政之辦理，可以事半功倍，所謂熟能生巧也。普邦市行政，向來辦理甚善者，蓋以各部部长，與普通市職員之任期，皆甚長也。雖然，任期過長，而無相當之方法，使在職人員，不致倚賴長久任期，而不勤苦耐勞，則任期長久之辦法，不獨不能有益，且於一市之行政，反有害也。故任期不可不長，但對於長久任期之部長，須使之於任期中，均能熱心辦事，方為有益，此關於部長罷免問題，當於下節討論之。

## 六 部長罷免問題

英國市行政委員會，有一定之任期，於任期滿後，均須由市民另選市議會，選舉委員組織之，至市秘書長與會計長，皆無一定之任期者，可由市議會隨時罷免之。法國各市政府之各部部长，以助理員兼任，其任期為四年，任滿須由市議會另選助理員兼任之，至秘書長與會計長無一定任期者，亦可由選舉機關，或委任機關隨時罷免之。普邦各部部长或於六年或於十二年改選之，要以其任期長短為定，江蘇暫行市鄉制，未規定部長之條文，亦未規定部長之任期，更未規定部長如何罷免之，無從論述。內務部民十市自治制，則規定部長三年一任，任滿改選，并得連任。美國分權與集權市長制，各城市之部長，其有一定任期者，於任期滿後，即可由委任人續委或改委，均無不可，至無一定之任期者，可由委任人隨時罷免之。美國委員會制各城市之部長，（即委員與市長）亦有一定之任期，任期滿後，概由市民改選之。其採用市經理制各城市，大概部長，均無一定之任期，故市經理可以隨時罷免之。但美國

各城市之有「公民召回法」者，大概於部長接事六個月後，如有辦事不善者，均得由市民以法定若干人署名，請求公決罷免之。（參看直接立法與公民召回法章）我國廣州市各局長（即部長）并無一定之任期，其市長既有薦請省長委任之權，故亦有薦請省長罷免之權也。

依上述各種罷免部長辦法論之，其部長有一定任期者，於任期未滿時，部長自不能罷免之，此固為保障部長之一種辦法，但保障部長之辦法，有時易使部長倚賴其一定任期，而為所欲為，上不與執行首長合作，下不能順從民意，則保障部長之辦法，實為害大矣。其部長無一定任期者，將罷免權，由市長或市議會隨時自由執行之，此又使部長毫無如何之保障，難望部長安心任事也。再美國市經理制之辦法，規定部長由市經理自由罷免之，此亦難保市經理浪用職權，無理罷免各部之部長。予意市政府各部部长，可規定由執行首長罷免之，使部長不敢不與執行首長通力合作，但為防止執行首長之無理罷免各部部长起見，凡罷免部長之理由書，應由執行首長送交文官任用委員會審查之，如委員會認所罷免者，無充分之理由，得於一定時期中，答復執行首長，勸其收回罷免之成命。再為免除執行首長與文官任用委員會通同作弊起見，又可規定「公民召回法」，凡於部長任期六個月後，如市民認部長有不肖者，可以若干人之署名，提起部長召回書，請求市民投票公決之。如大多數市民均贊成召回某部長者，該部長應即退職，再由執行首長另選新部長接任之。如召回部長請求書，不能得大多數市民同意者，則部長仍可供職。再為防止市公民浪用「召回權」故，凡一部長於同一年內，不得由市公民兩次召回之。如此規定部長之罷免，是能防範週詳，庶幾弊少而利多矣。



## 七 部長俸給問題

英國各市，除祕書長與會計長，均爲有俸職，領薪甚豐外，其他各執行部長，概由行政委員會兼任，均係名譽職，不領俸給。法國各市政府之各部部长，由助理員兼充，爲無俸職，但得支領公費，此外更有市祕書長，與會計長，概爲執行機關重要部長，各領新津甚豐也。普邦各市政府之部長，有爲有俸給者，有爲無俸給者，其有俸給之部長，概受俸甚豐，所主管之執行部，又屬重要之部。至無俸給職之部長，概主持次要之部務，擔任此等事務者，非退老之官員，卽地方之財主，均係地方有餘之家，并能熱心地方事務也。我國兩種市制，均規定市職員爲有俸職，各部長自亦受俸也。美國各城市之執行部長，均爲有俸職，支領新津，但採用市經理制各城市，其部長之薪津概甚豐。廣州市暫行條例，規定各部部长，爲有俸職，月薪均爲四百元也。

按執行首長之有俸與否，與執行部長能否以全副精神，辦理部務，成正比例。各執行部長薪津之多寡，與執行部長人才之高下，又成正比例。其執行部長之有俸者，自能以全副精神，辦理執行部務，否則，因生計關係，須兼任他事，則其精神，自不能不分之於他事也。且部長俸給高者，其有才之人，均易羅致，故部長爲高尙人才。其部長俸給低者，祇可羅致中等人才，故部長之才能，并不甚高也。考普邦各市之執行部長，由無俸給職員兼任者，概不能以全力謀部務之發展，幸無俸職員，所主持之部務，均係次要之事，故尙無礙。美國各市之執行部長，俸給甚少，法國各部部长，均無俸給，祇有公費，故各部部长之才能，均非高尙人才也。至普邦重要執行部各部長，均由有俸職員兼任之，其

薪給概甚豐，及美國實行市經理制各城市，其執行部長之薪給，亦均甚豐，故部長均爲最高尙之專門人才。夫一市執行事務，除執行首長外，其各部部长，概爲最重要之市官，如部長能以全副精神，主持部務，則各部事務，方能精益求精，日見進步，故部長應爲有俸職也。但部長雖能以全副精神，辦理部務，如部長才能低下，又恐不能勝任，故部長俸給，務須豐厚，方能羅致高尚人才也。

## 八 市執行部長以下各市職員之重要

市執行部長以下各市職員，爲數甚多，如城市各種公共營業，全由市辦，則所用市職員，爲數尤多。據云紐約市各市職員，總計爲七萬五千人，幾占選民總額百分之八。巴斯登市各市職員，共計一萬五千有餘，約占選民總額百分之十二。且執行部部长，祇能計其部務之大者，萬不能親自辦理各部一切細小之事，故各部諸多問題之決定，概賴下級市職員爲之詳細規定之，計劃之。譬如一市之預算案，雖由執行首長或財務部長，負責編製，其實預算案各節目等，均須由各部部长以下之部員等，預先編製之，其部長或市長祇能總其成而已。是以一市之執行首長與部長，固極重要，其各部長以下各市職員，均爲專門或相當人才，則一市各執行部內部事務，皆可處置得宜，而各部部长，可以不須顧及細小各事，其精神可以專注意於大而要之部務，則一市與革之事，可以日多。查各部長以下各市職員之能否得人，與市職員之任免辦法，頗有關係，如任免方法善者，可得優良人才，否則不易得也。請將各國市制中關於市執行部長以下各市職員之任免各辦法，略加討論之。

## 九 市執行部長以下各市職員之任免辦法

英國市政府部長以下各職員，概由市議會自由任免之，并無文官任用法之規定，因各省市公民，對於市議會所指派一切市職員之有無才能，非常注意，故各市議會，不敢隨意指派不適當之人才。各市職員，概爲專任職，無論如何，不得兼辦別事，其薪津甚豐，各市職員，雖由行政委員會薦舉於市議會委任之，但委員會之更動，各市職員，并不受其影響也。

法國各市部長以下職員之任用，大小市不同，小市之市職員，概由市長指派之，但大市則由市長將指派權委託於各部之部長。但法國各省市職員之任用，亦無所謂文官任用法，大概採用「試用」法，其試用之時期，或爲一年或爲二年，在此試用期內，可以視察市職員之勤惰，能勤勞任事者，則於試用期滿後，委任爲永久市職員，其怠惰不前者，則於試用期終了時，即辭退之。各市職員之任期，無一定之年限，要以其成績之善惡爲定，其成績善者，均能終身任職也。

普邦各市部長以下之各職員，概由市董事會指派之，并無文官任用辦法，但專門職務，概須選用專門人才。各市職員之任期，概爲終身職，非有重大之過失，不能罷免之。

我國江蘇暫行市鄉制，規定下級市職員，概由市總董遴選派充，不以公民爲限，對於專門資格，并無限制，但有時須得市董事會之同意。內務部民十之市自治制，規定部長以下各市職員，由市長遴選，有專門學識者派充，不以

市住民爲限，再廣州暫行條例，對於局長（即部長）以下各市職員之任免，毫無若何規定也。

美國各城市，現多採用文官任用法，選用部長以下各市職員，選用後，非有重大過失，不得隨意更換之。譬如紐約、阿海阿墨色、秋色茲三州之各市，大半皆用文官任用法，選用各市職員（N. Y. Ohio, Mass.）。本雪仿尼亞（Pennsylvania）州，亦有數市，採用文官任用制。威斯康新及意大利亞兩州，則用文官任用法，選用警察與消防兩部各職員。大概採用委員會市制與市經理制各城市，均用文官任用法，選錄部長以下各市職員。現在西雅圖、舊金山、費那德、費亞新、新樂梯、康色思、白服羅的萊各市（Seattle, San Francisco, Philadelphia, Cincinnati, Kansas, Buffalo, Detroit）均已改訂市公約，並於市公約中，規定有文官任用之辦法。最近十餘年中，文官任用辦法之推行，非常迅速，從美國現在之輿論趨勢觀之，文官任用制度，大概仍有發展也。

總觀上述各國城市政府部長以下各市職員之任免辦法，可分三種：（一）曰由執行部長或執行首長自由任免之，如我國三種市制（江蘇暫行市鄉制，廣州暫行條例，及內務部民十之市自治制）之辦法及英普兩國之辦法是。（二）曰試用法，如法國各市之辦法是。（三）曰文官任用法，如美國各市之辦法是。三種辦法，自以第一種由執行部長或執行首長自由選用自由罷免之辦法爲最劣，蓋由執行首長隨意任免，難免主持任免者，毫無私心，以致任免失當。其第二種之試用法，雖較第一種爲優，但無論何人，不問有無相當資格，均許其試用若干時，然後定其去留，是市職員於試用時期中，能否勝任，毫無把握，如竟不能勝任，則於市政府辦事上，不無大受影響，故第二種之試用辦法，亦非至善。第三種文官任用法，是預先依各種事務所須之資格，規定相當之考試辦法，於市職員未經委任

前，一一考試之，凡與所需之資格最相合者，即委任之，認為正式職員，委任後，非因特別過失，不能罷免之。此種辦法，於委任一市職員時，即可知所委任者，定能勝任，較第二種辦法為優，蓋第二種辦法，於委任市職員時，對於能否勝任一節，毫無把握也。

## 十 美國各市之文官任用法

美國各市，多採用文官任用法，為選擇市職員之辦法，前已言之，請詳述文官任用法之目的，與各市不同辦法焉。

按文官任用法，既欲防止用人之弊於未現，復望補救用人之弊於已現。故其第一目的，在使有委任權者，不能利用其委任權，以償還政治之債務，此所以免除政黨首領，以城市官職，為擴張政黨勢力之巧計。此種文官任用制度，無論在任何時間，皆可為城市政府，錄取相當辦事人員，其法乃係按期舉行公開考試試驗，所有投考人之考試，無論所試驗者，為智力或體力，或兼試兩力，均須以遺缺所須之資格，為考試之標準。一言以蔽之，此種考試制度，係根據左列三種之原理。

- (一) 一種執行機關之官職，須要一種特定之資格。
- (二) 實有如此特定資格者，方可充任如此之官職。
- (三) 公開競爭所錄取之人，既可具有如此之資格，復為至公允之用人辦法。

文官任用法，既可補救用人之弊甚多，是誠今日城市用人之至善辦法。按文官考試事，概由文官任用考試委員會主持一切，但美國各市文官任用考試委員會之組織辦法，頗多出入，茲當分別述明其最著者，三種於左：

(1) 費市與芝加哥市之辦法 爲求公允起見，辦理文官考試人員，當以不受政治影響者爲第一要道。按現在美國委派文官任用考試委員會之辦法，計有三種。費市與芝加哥市之辦法，乃其第一種也。費市文官任用考試委員會各委員，概由市議會委派，芝加哥市之考試委員，則由市長委任之。按市長指派委員辦法，雖由多數城市採用已久，其實該辦法不惟於理論上，諸多不合，即於事實上亦甚不善。蓋依理論言之，市長既有任免辦理考試市職員之權，而辦理考試市職員之委員會專爲防止市長市恩行爲者，豈能自由執行其職權乎？即就事實論之，許市長委任文官任用考試委員會，是委員受權於市長者，將必以市長之命是聽，則市長市恩行爲，更易自由行施矣。至由市議會選舉文官任用考試委員會辦法，無論如何，尙較由市長委派委員之辦法，利多弊少。

(2) 紐約州之辦法 第二種辦法，通行於紐約州五十九市，此種辦法，係規定各省市文官考試委員會除由市長委派外，更須受州長所派之州政府文官任用考試委員會之監督。如果城市文官任用考試委員會各委員，不能盡職，州政府文官考試委員會，得隨時撤退之，并得另委繼任委員，補充其缺。紐約辦法，是能以州政府監督城市文官任用考試委員會之行動，間接言之，卽州政府可以監督城市之用人也。此種辦法，既可使城市文官任用考試委員會，不敢不盡厥職，又可使該會，不敢與市長通同作弊也。

(3) 墨色秋色茲州之辦法 第三種辦法，卽墨色秋色茲各城市通行之辦法。自1884年起，墨州三十五市，皆

已將城市文官任用考試委員會取消，將考試市職員之職務，移交州政府文官任用考試部執行之。墨州文官任用考試部 (Department of Civil Service) 爲獨裁機關，有代各市規定文官考試規則，與舉行考試之權。考試畢後，并得將考試結果，公布於各市。凡城市政府執行各部遇有職員出缺時，可通知州文官任用考試部，請其將考試成績最優之人，送至城市任用，如當時并無合格之人，州政府之文官任用考試部，應舉行考試，選擇合格人員以應之。按此種辦法，以州政府代各市選擇市職員，并代各市訂定文官考試規則，是爲侵越城市權限。與美國自主制度 (Home Rule) 之原理與潮流均大相違背，殊非至善。再各市市職員應有如何資格，各市當局，方可明白，州政府文官任用考試部，不免有隔閡之虞，是州文官任用考試部，所訂定考試規則，未必適宜，此又一弊也。尤其有進者，城市文官任用考試委員會，無相當之監督，可以作弊，然則州政府之主持文官考試者，任其自由行動，卽不能作弊乎？此又一疑點也。予意墨州文官考試制度，至爲不善，費市與芝加哥市之辦法，亦非甚善，均不可效法，最善者，當推紐約州之辦法也。

### 總結

本科所論各節，祇關於市執行部最重要問題而已。其他與執行機關有關係者，尚有問題甚多，如市職員養老金問題 (Pension System)，與市執行機關各部之勞工問題，均屬市執行機關中不可不加意討論，得一決定者，祇以該各問題，頭緒紛繁，非詳細論述，不能得其真相，故暫不涉及，將來各以專書詳論之可也。

## 習問 (Questions)

- (一) 問市執行機關之分部，有所謂合議與獨裁兩種制度，然則究以何種制度為較善？試詳言之。
- (二) 問市執行機關分部多少之利弊如何？試詳言之。
- (三) 問市執行部長，應以何種資格為最善？試申述其理由。
- (四) 問市執行部長，應以何種選擇方法為最善？試詳言之。
- (五) 問市執行部長之任期，應長抑應短？應有定限，抑不應有定限？試詳言之。
- (六) 問市執行部長之罷免辦法，以何者為最良？試詳言之。
- (七) 問市執行部長應為有俸職，抑應為無俸職？試詳言之。
- (八) 問市執行部長薪給之多寡，與市行政之關係如何？試詳言之。
- (九) 問市執行部長以下各市職員之重要如何？試詳言之。
- (十) 問各國任免市執行部長以下各市職員之辦法如何？試說明之。
- (十一) 問文官任用法之目的何在？試說明之。
- (十二) 問美國三種文官任用考試委員會之辦法如何？試比較其優劣。

## 參考書 (References)

1. F. J. Goodnow and F. G. Bates: *Municipal Government*, Chap. 10.



2. F. J. Goodnow: *Municipal Problems*, Chap. 10.
3. F. C. Howe: *The Modern City and Its Problems*, Chaps. 10 and 11.
4. F. C. Howe: *European Cities at Work*, Chaps. 13 and 17.
5. W. B. Munro: *Government of American Cities*, Chaps. 10 and 11.
6. W. B. Munro: *Government of European Cities*, pp. 85-91, 163-208, 294-309.
7. W. B. Munro: *Principles and Methods of Municipal Administration*, Chap. 1.
8. L. S. Rowe: *Problems of City Government*, Chap. 9.
9. D. F. Wilcox: *The American City*, Chap. 10.
10. J. A. Fairlie: *Municipal Administration*, Chap. 19.
11. J. A. Fairlie: *Essays in Municipal Administration*, Chap. 2.
12. D. B. Eston: *Government of Municipalities*, Chaps. 8 and 9.
13. The City Survey Committee of Cincinnati: *The Government of Cincinnati and Hamilton County*, (City Employment Policies, pp. 149-178, 183-188.
14. A. W. Proctor: *Principles of Public Personal Administration*.
15. W. D. Foulke: *Fighting the Spoilsmen*.

16. E. C. Marsh: *The Civil Service*, 32 pp. Apply to National Civil Service Reform League, U. S. A.
17. *Employment Management in Municipal Civil Service*, 73 pp. Apply to National Municipal League, U. S. A.
18. *Draft of a Civil Service Law for Cities*, 8 pp. Apply to National Civil Service Reform League.
19. *Personnel Conditions in Municipal Government*, 9 pp. Apply to N. Y. State Bureau of Municipal Information, Albany, N. Y.
20. *Reports of Local Civil Service Commissions*, Apply to N. Y. State Commissions, Albany; Mass. Commission, Boston; Wisconsin Commission, Madison; Illinois Commission, Springfield; N. Jersey Commission, Trenton; N. Y. City; Philadelphia, Chicago, Los Angeles, County, Cal.
21. *The Character and Functioning of Municipal Civil Service Commissions in the U. S. A.*, 104 pp. Apply to Committee on Civil Service, Governmental Research Conference, 1417, Sansome St. Philadelphia, Pa.



# 附錄目次

一、英國市政法典	一
二、美國麻州一千九百十五年之分權市制法律	三〇
三、美國麻州一千九百十五年之集權市長制法律	三二
四、一九零七年美國阿海阿州之市制法律	三五
五、廣州市暫行條例	四三
六、大總統令	五三
七、青島市施行市自治制令	六八
八、江蘇暫行市鄉制	六九
九、漢口特別區市政局章程	九一
十、天津特別區市政局章程	九二
十一、東省特別區市政管理局章程	九三
十二、湖南省憲法之市鄉自治制	九四

- 十三、浙江省憲法之市鄉制……………九六
- 十四、審查後之鼓嶼公界新章已通過總表決大會……………九九
- 十五、淞滬市區督辦署官制……………一一七
- 十六、淞滬特別市公約草紫……………一三五
- 十七、擬訂吳淞商埠試辦市政章程……………一四六
- 十八、江蘇暫行市鄉制選舉章程……………一五四
- 十九、廣州市選舉條例……………一六六
- 二十、淞滬特別市市議會選舉規則……………一七三

# 附錄

## 一 英國市政法典

曾友豪譯

縣區域或市區域之市政團體，以各該區域之市長參事及市民之名義組織之。

### 市公民

不論何人，如未經正式登記為市公民者，無論對於何事，均不能受市公民之待遇。住民除合於下列各項資格外，不能被錄為市公民。

(甲) 年齡既及格者。

(乙) 在任何一年七月十五日及以前十二個月內，在市內任何房屋貨廠帳房店鋪，或別種建築物內有職業者。

(丙) 在上述十二個月內在該市七英里以內居住者。

(丁) 在上述十二個月內其合格之產業應付之賑貧費已經估定者。

(戊)在同年七月二十日或以前已付各項應付之產業稅捐者，此等稅捐包括市稅捐。除下列三種人外，不論何人皆可經註冊為市公民。

(甲)外國籍民。

(乙)在註冊十二月期內曾受公私賑濟者。

(丙)按照國會議案不能享受市公民權利者。

### 議會

市團體得置市議會，市議會行使一切法典中所給與該團體之職權。

市議會市長市參事及市議員組織之。

市議員由市公民選舉。

市民除具有下列之資格外，不得被選為市議員。

(甲)曾經註冊及審定為市公民者。

(乙)住在市區域七英里以外十五英里以內曾經註冊者。

(丙)在上列各種資格中選舉人須具有各種產業。倘選舉人住在四約以上的市區域中，其產業價值須在三十磅以上。倘住在別類城內，須值十五磅。

凡有資格被選為議員者，得被選為市議員，此項資格不能奪去，掩蔽別項資格。但凡具下列資格之市公民，在選舉期六月內未曾住各市區居住者，則失其選舉資格。除了在選舉期內及選舉後，該公民具有別項資格外，其位置暫時虛缺之。

下列各人，不得被選為市議員。

(甲) 為市審計員或其他與市議會有關係之財政事業服務者。

(乙) 為僧尼及宗教師者。

(丙) 直接或間接與市議會有契約上或僱用上有關係者。

但與下列各種事業有關係者，不得視為與市議會有契約上或僱用上有關係。

(甲) 土地之租借或購買或相類之合同。

(乙) 借債之合同或償債之抵押品。

(丙) 登載有市議員或市區之廣告之新聞紙。

(丁) 與市議會訂有供給水火或為市區保險之公司。

(戊) 根據國會或皇家之特許或照1862年公司條例如成立之鐵路公司。

市議員之任期為三年，每年選舉三分之一。最後退職之一部份議員，連舉不得連任。



## 市參事

市參事由市議會選舉之。

市參事之名額爲市議員名額三分之一。

未具有被選有市議員資格者，不得被選爲市參事。

倘某市議員被選爲市參事而願任之，則失其市議員之位置。

市參事任期六年，每三年選舉半數。

最後退職者連舉不得連任。

## 市長

市長由市議會就市參事或市議員中或具有同等資格者選舉之。

退職之市參事得被選爲市長。

市長任期一年，但須任人正式接任及宣言後方得退職。

市長薪俸由市議會定之。

市長須服從本法典關於公議之規定。

市長在市區內有最高之權力。

市長因病疾或其他事務缺席時，須委任市參事或市議員代之。

此項委任須用文字通告市議會，並由市議會記在日程上。

代理市長得行使一切市長能行使之權力，但市議會開會時，除經特別委任外，不得爲主席，在各司法會議時，代理市長如非司法官，不得行使司法官之職權。

### 市議會職員

市議會隨時委任市書記，此項書記之資格，以非市議員爲限。

市書記任期無定，由市議會隨時任免。

市書記之職權爲看管及保護一切公文契約及公約。其保存之法，概由市議會規定。

市書記去職後，須於念五日內再行委定。

倘市書記因病或其他事故缺席時，市議會得委任他人代理之。其代理時間，由市議會隨時規定。

凡市書記應行使之職權，得由代理人行使。

市議會須隨時委任市會計一員。其資格亦以非市議員爲限。

市會計任期無定，市議會得任意任免之。

市會計出缺時，市議會須於二十五日內委派他人繼任。

無論何人，不能於同時兼任市會計及市書記二職。

市議會得隨意任免市區域內各種職員，並得隨時免去無關重要之職員。

市議會得令各級職員找出相當之擔保人。各級職員之薪俸，由市議會按社會之需要，隨時規定之。

各級職員之任期或卸職後三月內，須按照市議會之指揮，製成文字上之報告，說明關於任期之一切事情及各種書單，以及用人所應得之數目。

下列各類職員，須將所欠款項付與市會計。否則受市議會相當之處置。

(甲) 不遵繳應繳之款項者。

(乙) 收受經市書記或三數市議員簽押之信件以後，而故意不肯將文書或公事交付議會者，得由該地司法官要求繳付一切公文及金錢，或要求其作一滿意之解釋。

但本章所規定除對於因同案而實行被訴及處置之職員外，不得涉及對於任何職員或其保證人之修補。

### 市議會之會議及其進行

第二表冊中所有規則，須一體遵守。

(一) 市議會每年須開季會四次，辦理普通事項。

(二)第一屆季會於十一月九日上午召集之。以後三屆季會日期，在第一屆會議或照次序決定。

(三)市長得隨時召集市議會會議。

(四)倘有市議員五人以上請求市長召集市議員開會而市長不許，任何市議員五人得於市長不許召集會議。倘市長不於接受此種請願後七日內召集會議，任何市議員五人得於七日後召集之。

(五)召集開會之市長或市議員，至少須在開會三日以前發佈通告，貼在議事廳前。

倘會議由市議員召集，通告上須將會議中所擬辦之事務說明。

(六)市書記至少須在開會三日以前用掛號信件，將開會日期及所擬應議事務通知各市議員。

(七)任何市議員之未收受開會通告書，不能影響會議之效力。

(八)除季會能按照本法典辦理應辦案件外，臨時召集之特別會議，不能辦理通告書中所未說明之事務。

(九)若市長在各會議中出席，市長即為主席。市長缺席時，由市議會舉出之代理市長代理之。市長及代理市長同時缺席，則市議會得臨時就市參事或市議員中推舉主席。

(十)開會時出席人數不得少於全體會員三分之一。會議中得以出席人數過半數，辦理及解決一切問題。

(十一)遇反對及贊成兩面人數相等時，市長得有取決之權。

(十二)會議中各項進行之細則，須登入於簿書內，按照本法典所規定之樣式而簽字。

(十三)市議會得於不抵觸本法典內，隨時製定變更或改訂約束一切進行及事務之規則。

### 委員會及其他事務

市議會得隨時就該議會會員中派定各項委員會。委員會之性質，可為普通的或特別的。委員會之人數，由市議會定之。但各委員會所通過之案件，須經市議會通過。

市議會任何會員，對於議會或委員會中所討論之任何事件，如有財政上的關係或自己於其中有股份者，取決權。

市議會經委員會通過之案件或進行不因任何人缺席而發生疑問。

每次議會或委員會開會時所有關於議事一切進行之記錄，經市長或開會時為主席之會員簽字後，即發生效力，不生疑問。

除經證明為反是外，存有記錄之市議會或委員會開會時一切進行及手續，皆當為正常的。與會各人員，皆當為合格的，若該項進行手續為某委員會之手續，則該委員會應當為正式組織。並有處置在記錄中所提及事務之權。

### 規條

市議會為保存市區域內良好政治，及預防或鏟除未經被處罰之惡劣物件起見，得製定種種規條；及規定五鎊以內之罰金。

非有全體市議會會員三份之二人數以上出席之會議，不得製定規條。

此項規條非經抄貼在市議事廳四十日以後，不能發生效力。

此項規條須經四十日以後，蓋以法人的圖章，送呈內務部。若在四十日以內，皇太后因樞密院之顧問，不贊成該規條之一部份，則該規條不生效力。但皇太后並得把該規條發生效力之時間遲延之。

### 會計與審計

每縣設審計員三人。二人由市民選舉，名曰選舉審計員。一人由市長委派，名曰市長審計員。

選舉審計員須具有市議員之資格，但不能為市議會會員，市書記，或市會計。

審計員任期一年。

市長審計員之委派，須與選舉審計員之選舉，同日行之。

市長審計員如因故去職，須於十日內，委人代之。

會計須依市議會所定地方政府部所允許，自本法典施行之日起，每半年將所有來往數目列出。

會計須於所定應列出數目之期限一月以前，將該數目連同需用紙物交審計員審查。

每年第二屆數目經審查後，會計須將該年數目之重要條目公佈。

市書記每年須將市團體內財政之收入與支出，報告與地方政府部。

該報告須至三月二十五日，或市議會請定地方政府規定之別個日期為止。

該報告之形式及細綱，須聽地方政府部隨時規定，

該報告須於每財政年第二期審計成功後一月內，送呈至地方政府部。

若市書記不能依照本章製成報告，須受二十鎊以內之處罰。此項罰金，得因高等法庭之判斷取決之。每年地方政府部須將此等報告摘出大要，存於兩院。

### 修改徵稅員

在不與國會縣同大或不包含與國會縣內之區域內，須有修改徵稅員兩名，由市民選舉。

凡具有當選為市議員資格之人，皆可被選為修改徵稅員，修改徵稅員不得同時為市議會會員，市書記，或會計。

修改徵稅員任期一年。

修改徵稅員在當選後，遇方便或必要時，須用文字委派代理修改徵稅員一人。該代理修改徵稅員須具有當選為修改徵稅員之資格。於修改徵稅員因病或其他事故出缺時代理之。

### 區域分佈之處置

若市議會會員三分之二以上向皇太后請願，將縣區域劃分為堡或改換原有堡區域之數目或界線，皇太后

得隨時用樞密院命令，准其劃分或改換之。

請願文字經皇太后喜悅接收，交樞密院考量。但須在考量一月以前，將該項文字及倫敦政府公報刊佈。樞密院命令製成後，內務部得派一委員籌備規定界限計劃及分佈市議員。

若將縣區域劃分為堡，該委員將各堡市議員均分。

若將各堡變換，該委員須將各被變換之市議員使他們得繼續代表原有選民，愈多愈妙。

各市議員須在被派定之地方就職。若所代表之地方未經劃分或改變，市議員各就原有之位置。

各縣區域經分為堡後，第一次選舉之職員，無論如何，均須為市長或為市長委派之人。

若經劃分或改變後，關於那位市議員須去職問題發生時，其疑問由市議會解決。

縣區域之為較堡區域時，不能改變市參事或市議員之資格。

每堡所市議員名額須能以三除盡。委員規定名額時，須注意於堡中已經估定等級之人數及住民總數。

委員須將所擬計劃書製成兩份，一份存於市書記處，一份寄呈內務部，請院中皇太后批准。

該計劃書須在倫敦政府公報公佈。自公佈之日起，關於堡區之界限及市議員之分配各項計劃，一概實行發

生效力。

### 資格出缺及不受職之處罰



凡有資格而被選爲職之人，除照本法典或其他法律不能就職外，須於接受當選之通告後 日內，用文字呈請接受職位。否則須付相當之罰金。若該職位爲市參事，市議員，選舉審計員，或修改征稅員，其罰金不能逾五十鎊。若該職位爲市長，其罰金不能逾一百鎊。此等罰金之數目，由樞密院用規條規定之。

若無規定罰金之規條時，市參事，市議員，選舉審計員，及修改征稅員之罰金爲二十五鎊。市長之罰金爲五十鎊。

下列各類人民，得免付罰金。

(甲) 因癲狂，精神衰弱，聾，啞，或別種體格上之永遠不妥而不能就職者。

(乙) 年紀六十五歲以上，或選舉五年以前，曾任官職者或既付不就職之罰金，而於接受當選通告五日內，聲明不願意就職者。

本章所規定之罰金，得因法律手續而取還。

當選職員除製定宣言外，須在二位市議會會員或市書記前簽押在第八時間表中之宣言後，方得正式辦公。當選職員得隨時用簽字公函，向市書記付不受職之罰金而辭職。

在此種情形之下，市議會須宣佈所遺下之位置爲虛額，同時由市議會會員三人，及市書記，用文字將此事在議廳宣佈。由是該職位變爲空額。

法律允許其作代宣誓之誠實之人，如根據良心上之主張，不肯作何種宣誓或作何種宣言以就職，無付不就

職罰金之義務。

市政府退職人員，除缺少資格者外，得再被選。

本法典中規定有三年去職之市議員，市長，及市參事在職時，須爲市議會會員。

若市長市參事或市議員——

(甲)按照一八六九年法律，經受破產之宣告，或與債主有契約上之糾紛者。

(乙)在任市長期內接續缺席離縣在兩個月以上，或在任市參事或市議員期內，接續缺席離縣六個月以上者。(因病請假者除外)。

他即時失去資格，並須離去職守。

在上述各種情形之下，市議會須宣佈所遺下之位置爲虛額。同時由市議會會員三人及市書記用文字將此事在議事廳宣佈。由是該職位變爲虛額。

凡因受破產之宣告而失去被選資格之人，至取得償債之命令，凡有債務糾紛之人至償清債務後，一律恢復其資格。

凡因離職守而失當選資格之人，須付不受職之罰金。其當選資格於其回去後，即時恢復。

職員因故去職時，須用前時選舉方法，選舉補充缺額之職員。補充職員之任期，爲去職職員所餘之任期。任期滿後，即當去職。

若市議會中因故去職之人數，在一人以上，即須舉行選舉。

某當選人之不就職，即產生因故而生之缺額。

若某人未曾發表必須之宣言或發表宣言時，倘無資格，或其資格既經停止，或在失去資格後，則當受五十鎊以內罰金之處分。此項罰金得因法律動作付還之。

凡遇事實上經註冊為市公民之人，倘在辦公所辦事不能只因其無被註冊之名份，而受罰金之處分。

無論何人在辦公處所有一切動作及進行，不因其資格不合或無資格而失效力。

若某人確實任職或代理職任得給在選舉時主席之權，他所有被推任職之選舉，不因名義上之缺點或缺少名義而生疑問。

若某人確實任為市長或修改官長，他所製定之縣區案卷不因名義之缺點或沒有名義而發生疑問。

若市書記市會計或其代理人均不在職，則市書記或市會計之權力，由市長委派人員行使。但須受別種法典之管束。

### 選民之註冊

在全部或一部和國會縣區相連或包含在國會縣區之地方市公民之人名簿，須製就及修正。所有一切要求及反對必須錄出。按照一八七八年國會及市政註冊之法律施行。

修改官長將縣人名簿修正及簽字後，須將此等人名簿交付市書記。由市書記刊印查驗及簽押後，即成爲縣區中市公民名冊。

每年市公民名冊須於十月二十日或以前製好。十一月一日起發生效力，以十二個月爲期。

除市議會命令市公民名冊中之人民須連續計算外，此項人民須以堡區域人口區計算。

若縣區不分爲堡，則市公民姓名以一冊錄之。

若縣區劃分爲數堡，每堡須有一本市公民名簿。內有各選民之姓名數目，本堡公民名簿，合成市公民名簿。

一位市公民，不能在一堡以外註冊。

按照一八七八年國會及市政註冊法典第三十一條所定，市公民名冊之抄本與原本有同等效力，並得代替原本應用。

凡曾經註冊爲市公民者，得被視爲經註冊之市公民。未經註冊爲市公民者，不得被視爲註冊的市公民。

市書記得刊行教士區公民名冊，要求人及解答人之名冊，及市公民之名冊，並得將所刊書本發售。

教士區域之管理員，須將住於離縣七英里至十五英里之人民姓名註冊，並注意其產業。

本法典中所規定關於教士區公民名冊，其要求及反對，及此項名冊之修正，適用於按照本章所述之而製定之名冊。

此等名冊經過修改後，市書記須將其中姓名從新按照羅馬字母之次序，而製定一種另外名冊，在公民名冊

未頁須有適當之標題。

### 市議員之選舉法

在不分堡區之縣區域內，其市議員之選舉，共同舉行之。

在劃分為堡區之縣區域內，其市議員之選舉，由各堡區分別選舉之。

無論何人若曾在市公民名簿上註冊，均得索取提名票及選舉票，並投票選舉。

一人不得在一堡以外索取提名票及選舉。

本章法典內任何規定，不能免去任何人在法律上所受的刑罰，亦不能容許任何人有違背法律之舉動。

選舉市議員之日期，為十一月一日。

縣區域選舉市議員時，市長為監督。

堡區域選舉時，（十一月九號）市議會會議時指定之市參事為監督。

市書記須至少在舉行選舉九日以前預備及簽押一種通告，貼在市議事廳上。若選舉由各堡分別舉行，該通告須貼在堡區域中衆目昭彰之地。

### 提名的方法

候補市議員姓名之提出，按照第三表第二部之規則而舉行。

第三表第二部之規則如次。

(一) 每一候補市議員之姓名，須用文字提出。

(二) 此種文字須由二位本市市公民署名。若在各堡選舉，該二人須一爲主議，一爲附議。此外尙需市公民八人贊成。

(三) 一位被提出之姓名，須用紙一張寫出。但同時該提名之市公民，得提出人民與缺額同多。

(四) 凡經提名之人，須曾經註冊，或按照本法典所定，曾在不居住冊中註冊者。

(五) 候補人之姓名，別號，住所，及各種敘述，須在提名紙上說明。

(六) 市書記須預備提名紙，遇必需時并供給此種紙張與市公民市書記。經市公民請求後，須代他們繕寫名單。

(七) 上述各種提名紙，須由各候補人，提議人，或附議人，至少在選舉七日下午五時以前，在市書記辦公處繳交。

(八) 市書記將各項提名交付每一候選人。

(九) 市長須於停止提名之次日下午二時至四時間，在議事廳解決關於用文字反對某項提名之問題。

(十) 若一人供給一張以上之提名紙，則只有最先繳交之一張發生效力。

(十一)各候選員或候選員去國時，其提議人或附議人得用文字委任一位候選員之代理人，於市長查驗候選人時出席。此種委任須於提名最後一日下午五時以前，交付市書記。

(十二)各候選員及其代表，除幫助市長外，得赴市長之處理會議。

(十三)各候選員及其代表，在本章所規定之事務內，得反對任何別一位候選員之提名紙。

(十四)市長之決斷須用文字繕寫。若該項判斷不容反對，則其文字為最後的。若該項判斷容許反抗，則因對於選舉或其他事項有所疑問之請願而盡反其判斷。

(十五)市書記最少須於舉行選舉三日以前，將候選員之姓名、住址及其敘述，及提出各項提名票之提議人，各贊成人姓名，佈告貼於市議事廳。若該項選舉在各堡舉行，則該項佈告，須貼於各該堡中衆目昭彰之地。

(十六)離去本國人民，除該人民於提名前一月內用文字敘明願意受提，及在提名時有二人證明外，其所受之提名，須即作廢。

(十七)若有效提名之數目，較需選人充任之位置為多，則任何候補員都可於停止提名後一日下午二時以前，用文字向市書記聲明撤回自己之候補資格。此種聲明以先後繳到為發生效力之次序。但候補員之數目，以不低於需選人充任之位置之數目為限。

(十八)按照本法典關於預備選舉一切手續之規定，選舉日發生效力之市名冊及堡名冊，即成為市名冊及堡名冊。凡姓名已在市名冊或堡名冊所根據之人，雖其名冊未正式完備，亦得以曾經註冊待遇。

## 選舉之舉動

若有效提名之數目多於需選人充任之位置之數目，則市議員當就各經提出之候補人中選舉之。

若有效提名之數目與選人充任之數目相等，則被提出之人爲當選。

若有效提名之數目少於需選人充任之數目，則被提名之候補人，正式當選。其餘缺額之議員，由退職之市議員於當選時得票最多數者充任之。若無得票數最多之人，或各退職市議員所得票數平均，則其餘市議員額，由市長就退職議員中派人任之。

若無有效之提名，則市議員由退職議員重任之。

若市議員之選舉，無何種競爭，則監選人須將選舉日上午十一時以前當選之人宣佈。

若選舉市議員時生出競爭，則其選舉當按照國會選舉時競爭之秩序而行。此種秩序以一八七二年之選舉法爲根據。但該選舉法須受第三表第三部之規定，及本法典各種規定之限制。一八七二年選舉法關於國會選舉之規定，得在選舉市議員時應用。

各合資格之選民，得於應選人充任之位置之數目內投票選舉任幾個候補人。

選舉時間自上午八時起至下午八時止。

若選舉時監選員未得任何選民被叛徒或其他暴動阻止，而不能前來，而該監選員連續未見人來投票至一



小時之久，則該監選員得於下午八時以前停止選舉。

若兩候補員受得同數之票紙時，監選員得用文字或口頭就二人中多得一票者，即為當選。

一八七二年選舉法中文字，無論何處不能應用以允准市選舉時候選人之委任代理人。但若在市選舉中候選人能於舉行選舉一日以前將所委任之代理人姓名呈繳監選員，則一八七二年選舉法關於候選人委任代理人之規定，得於市選舉時發生效力。

### 對於投票人之審問

在選舉市議員時，選舉大會主席對於任何投票人，如經公民二名以上之要求，應於投票時（不能在投票以後）問該投票人作下述各種任何一種問題。

（甲）汝曾在本市區或堡區本屆註冊簿註冊否？

（乙）本屆選舉汝曾投票否？（若幾堡并合之選舉，汝在本堡投票抑在別堡投票）？

投票人非將問題答覆，其所投票紙不得繳交。

無論何人如作虛偽之答案，即以犯微罪論。

除按照本法典所規定者外，投票人在選舉時無受其他盤詰及審問之義務。

### 市參事之選舉

市參事之選舉，於十一月九日在市議會季會時舉行之。

此項選舉於選舉市長或委任縣長後舉行。

退職參事不能投票。

投票人得選舉與應選人數相等之人數，並自己簽字註明所選人姓名住址及其敘述，呈交選舉會主席。該主席收到選舉票後，即在大會將其朗誦，然後將票紙交市書記保存十二個月。

若有票數相等之事件發生，主席雖為退職市參事或不能選舉之人，亦得取決誰可當選。

### 市長之選舉

普通市長之選舉，於十一月九日舉行之。

選舉市長，為市議會季會時應辦之第一重要事務。

退職市參事所選之人，雖為市參事，亦得投票選舉。

票數平均之事件發生時，主席雖本無投票權，亦得表決。

### 審計員之選舉

選舉審計員之選舉，於三月一號或於市議會請准地方政府部指定之日期舉行。

修改估計員之選舉，於三月一日舉行。

選舉審計員及修改估計員之時，一投票人不能同時投兩票。

選舉審計員或修改估計員之選舉，在市政局議事廳或市長視為便利之地方舉行。

除本段所規定之章程外，凡關於無堡之市區域內選舉市議員之提名法及投票法，在選舉審查員及修改估計員之選舉及提名時，均可適用。

### 選舉

本法典中關於市政選舉選舉權之一切規定，適用於男人亦適用於女人。

市議會得將市區域及堡區域劃分為數個投票區域。同時監視員得將市公民名冊備好，俾選民姓名及投票區域得不致有誤。

市政選舉內不同一官職，如選舉審計員及修改估計員，或包含數個堡區域以上的選舉，得用一種布告宣佈。若團體職員因故去職，其選舉須於兩公民報告市長或市書記十四日內舉行。

若市長去職，舉行新選舉之佈告，須由市書記簽字。

其他各項選舉之期限，由市長指定之。

市長因死亡或其他事故，不能行使關於上述選舉之職權時，市議會即選舉市參事一人代市長行使此種職

權。

堡區域當選之市參事因故不能就職時，市長得派人代替。如市參事之人數未超過堡區域之數目，市長得委派一位不代表該區及未在該區註冊之市議員代替。

一人被數堡區域選舉爲市議員時，須於當選三日內自己簽名通告市書記願代表某區。若三日後不能爲此，市長得強令其代表某一區。

市選舉不得在任何教會禮拜堂或公共禱拜之地方。

市選舉如不能於規定之日期開會，得於次日或改期執行之。

市選舉如不於規定的時期或次日或無效，則市團體不因選舉而解散。但高等法院得指定日期舉行選舉。

法院派定人員，應將選舉通告，至少於選舉前六日在市政局議事廳張貼。一切關於選舉之手續及辦法，均照本法典辦理。

如教區域公民名冊不能及時製定或改定，則仍用上期名冊，至該新名冊正式製定時爲止。

監禁。  
偽造，塗抹，毀滅提名紙，或故意以偽造提名單，致市書記者，一經查出，處以六個月以內作苦工或不作苦工之監禁。

圖謀犯上述罪名者，一經查出，受同樣之處分。

市長或修改徵稅員如忘掉不肯修正教區域公民名冊，市長或市參事如忘掉，或不肯管理或發佈選舉，須受

一百鎊以內之罰金。此項罰金，得以訴訟償還。

(甲) 選舉監督忘掉或不肯按照本法典製定簽押或發出教區域公民名冊時；

(乙) 市書記忘記或不肯按照本法典接受刊印及公佈教區域公民名冊，或請求人或對答人名冊時？

(丙) 選舉監督，或市書記不肯允許有權利調查某項名冊之人調查時；犯上述罪名一次者，受五十鎊以內之罰金。此項罰金，得以訴訟勝利發還。

前項訴訟須於犯罪後三月內舉行之。訴訟完結，罰金除去訴訟費外，歸還原告。

### 不正當行爲

賄賂，宴會，不正當之勢力及假冒，以及一切在市政選舉前後中間與選舉有關不規則之行動，當受國會選舉法中賄賂宴會不正當之勢力及假冒之處分。

不正行爲，是賄賂宴會不正當之勢力及假冒。

市團體中當選人受提名者或選舉場中之候選人皆爲候補人。

凡要求或圖謀引誘投票人不投票，或不投票於某某候補人者，皆爲運動人。

在市政選舉中投票或要求投票之市民皆爲投票人。

犯不正當行爲之人，當按照國會選舉法受訴訟追究刑罰及充公。

法庭於選舉後舉行某某候補人於選舉時犯不規則行爲之罪過時，該候補人之當選，即作無效，並從被告發之日起，七年內褫去下述之資格。

(甲) 充任市政團體中各項官職及註冊爲市公民。

(乙) 在法庭任職或爲司法官。

(丙) 投票選舉爲國會議員或被選爲國會議員。

(丁) 受候補國會議員或市議員在選舉時雇用。

(戊) 爲貧民監督或保護人。

在市政選舉時間，無論何人，如被告發有不正当之行爲，當自被判決之日起，褫奪上述權利。

如上述罪案爲被人所誣告，高等法庭得根據憑證恢復被奪權利。

法庭發現某候補人或其代理人得候補人同意有不正当行爲時，得取消其資格，即既當選，亦作無效。

市選舉因非法賄賂宴會或恐嚇而無效，與國會選舉同。

市公民不得受金錢雇用，在選舉時爲運動人。

犯上述罪名者，及雇用者，受十鎊以內之罰金。

候補人或其代理人在選舉時，如以金錢給投票人爲運動費，發覺後，當受五鎊以內之罰金。

告發市選舉時賄賂不正当運動或假冒者，及其證人所有使費及所耗時間，除法庭另有命令，當按照重大罪

案判決，給與相當的酬金。

縣書記或市書記得因選舉法庭之指揮告發選舉時賄賂不正當運動或假冒的事件。

與不正當行為有關係之票紙，當取出檢查之。

國會所通過關於檢查及捕拿假冒者之法律，在市選舉時有同樣效力。

### 選舉請願

市政選舉得下述理由以選舉請願發生疑問——

(甲) 選舉區域內選舉完全因賄賂宴會不規則之勢力或假冒，而應該失效。

(乙) 選舉因不正當行為或罪案而失效。

(丙) 當選人在選舉時，尚在奪去資格期內。

(丁) 非經多數合法票紙選出者。

非有選舉請願，市選舉不受疑問。

曾在選舉區投票或有權在選舉投票，或聲明曾在選舉區為候補人者，皆得呈選舉請願。

受選舉請願疑問之當選人，得答辯之。

請願人親簽字於規定形式之請願書，按照規定儀式，呈繳高等法庭。法庭繕錄該請願書一份，寄至發生疑問

之區域。由市書記公佈之。

除請願書中敘述不正當行爲，關於當選人行賄事，得於陰和，或關於當選人繼續行賄等事，得於行賄後二十日內呈繳外，普通請願書須於選舉舉行後二十一日內提出。

請願人須於請願時或三日內呈交關於訴訟後應付證人或答辯人之一切費用之保護金。呈付高等法庭或其法官之保證金，不得超過五百鎊，此項數目用現金交付，或由四人擔保。

請願人須於提出請願之五日內，將請願內容，將請願書一份，及擔保品性質，通告答辯人。反駁時間完結或反對理由不能成立後，請願書即成立。

主管官員將各請願書，按繳交次序彙成，在相當範圍內，任人檢閱。請願書按照彙集次序而審判。

選舉請願在選舉法庭訊判之選舉法庭，以下述辯護士組織之，不用陪審。

經驗不及十五年，或爲國會下院議員，或在皇室中任有利益之辯護士，皆不得組織選舉法庭。

當選舉發生疑問之區域中，爲記錄員，或在該區域居住，或在該區域當律師之辯護士，皆不得組織選舉法庭。

審訊選舉請願之法庭公開之。其審問期限及地點，至少須在七日以前公佈。

## 公產



市團體得財政部允准，將市內公地改爲工人住所後，得將該項地皮賜給或出租。租期不得過九百九十九年。市團體得在建築爲工人住房之地皮上造路，作溝，築牆，置棚，或其他必需公務。其費用不得超過於財政部所許之數。

市團體得在賜給或租出之地皮上佈告規定關於不經市政當局允許，建造修補保存房屋或禁止分割房屋之條文。

在本法典中所謂工人住所，即指定作租工工人及其家眷住所；但批發商人，或其他市政當局所允許之人物，亦得在該項房屋居住。

### 防守委員會

市政局得隨時委任少於該部人員三分之一之人數，與市長共同組織防守委員會。

防守委員會得於過上數人員到會時動作。但非有到會三分以上，不得在未來時期動作。

防守委員會得隨時派人爲巡警，

巡警到差須在當地判定前，及附近七英里各縣宣誓，願使用種種權利盡種種義務。

防守委員會爲防止一切疏忽及加增巡警效率起見，得隨時宣佈條例及規則。

防守委員會及二位當地判決得停止及革退疏忽不盡職之巡警。

巡警革職，一切因當巡警而賦有之權利，同時停止。

防守委員會於每年一月一日，四月一日，七月一日，及十月一日。將該會及市政局所製警察章程，呈繳內務總長。

巡警遇見不守規則之惰民，擾亂秩序及受嫌疑之人，得拿捕送至最近警所，待提出質訊。巡警不盡職時，法庭得處以十日以內之監禁，四十先令以內之罰金，或革退。

### 許可書之給與

英國任何都市或城鎮住民，得向皇太后請給組織市政法人之許可書，皇太后以樞密院之贊助，得以許可書設立城鎮或都市團體，及編定住民。太后並得將市政法律內一切規定在許可書內，給與市團體及住民。

關於許可書之請願，須繳至樞密院內之一委員會。

該委員會至少須於考慮該項請願一月以前，將該請願書在倫敦及他處公佈，使注意此事者皆能知之。皇太后將許可書給與某團體時，得在該書作下述規定。

(甲) 規定市議員之數目，及堡區域之數目，與界址及每堡應出市議員之數目；

(乙) 規定第一屆市參事及市議員退職之年限日數時期；

(丙) 爲便市政團體法律應用起見，皇太后得規定某日，某時，某地，及提出某人行使職權及制定關於市政

團體法律與暫時損益章程。

委員會於未正式製定計畫以前，宜將所擬草案交付民政部，如草案與碼頭有關，須按照一八六一年碼頭及過岸稅法律，交商務部核察。

計畫書內須規定在市政局統治權下，有衛生局的存在。

委員會對於地方官或請願人關於計畫之贊成或反對，甚為滿意，或對於地方官或請願人關於贊助或反對計畫，所有費用，宜由行使職權之人償付，復逕令償付之。

按照皇室特權及本市政法典產生之市政許可書，在皇室特權及本法典權限存在時期內發生效力，不受任何法律手續之疑問。

在國會集會時期內，此種許可書須於發給後移交兩院。在國會停會期內，須於次屆國會集會一月內移到。

## 二 美國麻州一九一五年定分權市制法律

董修甲譯

第一條 本市制定名為乙種市制（即分權市制）

第二條 凡採用本法律所規定之乙種市制者，應依第一段（Part I）之法律辦理，凡第一段所規定市政府應得之權利，皆可享受之。

第三條 市設市長一員，由全市選民，自市內享有被選舉資格之公民中選出，為一市行政首長。任期二年，自正月

第一星期一日起至下任市長接任後爲止。

第四條，市之議決權，由市議會掌管，凡一市之分區在七區以外者，其市議會應以市議員十五人組織之。各市議員先由各該分區選民，自各該本區享有被選資格之公民中選出，其餘市議員，由全市選民，就全市享有被選資格公民中選出充數，凡市之分區在七區或七區以內者，其市議會應以市議員十一人組織之。各市議員先由各該分區選民，自各該本區享有被選公民資格公民中選出。其餘市議員，由全市選民，就全市享有被選資格之公民中選出充數。凡一市採用（乙種）分權市制者，其由分區選出之市議員，任期定爲一年，其由全市選出之市議員，任期定爲二年，任期自選舉後正月第一星期一日起，至下任接任後爲止。此後市議會，凡有出缺繼任之市議員，任期皆爲二年。

第五條，除各市學校委員會，及洲長所指派之市官，爲市公民公選之征稅員仍舊外，其各市現任之各部部长與市委員會會員任滿後，均由市長經市議會認可後，指派之。

第六條，市長經市議會大多數議員之認可，得解免任何部長或市委員會任何委員之職，至市學校委員會，州長所指派之市官，及市民公選之征收員，不得由市長免職。再，市長解免部長及委員職時，應將免職理由書，寄交本人查閱，各本人有意辯護，可提出辯書於市議會，請求公決。在市議會公討辯護書時，被免之本員，亦得延聘律師，代表出席，辯護一切。

第七條，市長之年薪，由市議會以市規則定之。但每年不得過美金五千元以外，并不得領受他種報酬，此種年薪，

在市長任期內，無論如何，不得增減。

市議會經全體議員三分之二以上之同意得自定年薪。但每人每年之薪金，不得過五千元以外，此種年薪，可以隨意減少，亦可隨意增加，惟薪金增加之市規則，須在通過次年，方生效力。

第八條，凡市議會所通過之一切市規則，議決案等，均須咨送市長，要求同意。如市長對於議案，并無異議，應簽名於議案後，以示贊同。如不同意，應將反對各理由，詳細說明，隨同原案，送還市議會，請求復議。如市議會議員三分之二以下，仍持原議時，議案應作通過。但復議此種議案時，須在議案退還七日以後，再議案可咨送市長十日內，并不退還，議案即發生效力。

本條條文，與一千九百十三年所通過之法律，第七百十九條，均不衝突，此條文通過後，該法律之七百十九條，仍繼續有效。

### 三 美國麻州一九一五年定集權市長制法律

董修甲譯

第一條 本市制定名為甲種市制（即集權市長制）

第二條 凡採用本法律所規定之甲種市制者，應依第一段（Part I）之法律辦理，凡第一段所規定市政府應得之權利，皆可享受之。

第三條，市設市長一員，由全市選民，自市內享有被選舉資格中選出，為一市行政首長，任期二年，自正月第一星

期日起，至下任市長接任後爲止。

第四條，無論長期選舉，或特別選舉，其選舉選票上，不得表出政黨記號，并不得標明候選人被選舉之理由，與其一切政治思想等等。

第五條，市之議決權由市議會操之，市議會九人組織之，由全市選民，不分區域，就享有被選舉資格之公民中選出，市議會每年互選一人爲議長。凡採用（甲種）此種市制之市。其第一次選舉最多數之市議員五人，任期均二年，得票次多數者，任期一年。上述議員任期滿時，每年依法改選，但各議員均以任期二年爲限。

第六條，市長之年薪，由市議會以（市規則）定之。惟不得過五千元以外，并每年除薪水外，不得領取他種公費。上述市長之年常之年薪，在市長被選後任期內，不得增減。市議員之年薪，得由市議會自行決定，惟每人每年不得領費滿五千元，市議員之年薪，得自行增減，但年薪之增加，須在增加年薪法律通過之次年，方生效力。

第七條，除各市學校委員人員，及州長所派之市官，與市民公選之征稅員仍舊外，其各市現任之各部部长。與市委員會會員，任滿後均由市長指派，并不須得市議會之同意。

第八條，市長指派上述各市官時。市長應於下列之委任證書兩式中，擇一簽定，交市祕書長妥存之。

#### 委任證書：

式一，本市長指派（被指派人之姓名）爲本市政府（職名）之職。深信△君對於該職確有專長，實堪勝任，如是指派，純爲本市利益起見。此證。

△△市市長△△簽名蓋章。

式二、本市長指派（被指派人之姓名）為本市政府（職名）之職。深信△君之學識經驗，堪以勝任，如是指派，

純為本市利益起見，此證。

△△市市長△△簽名蓋章。

第九條、市長得免去任何部長，及委員會委員之職。其手續即將免職理由，詳細開明兩份，一送交市秘書長存案，一送交被免職之本人收存。

如被免之本人，願答復市長免職各理由，亦可函達市秘書長，但此種答復，在市長堅執前議時，仍不生效力。本市學校委員會，州長所指派之市官，及市民公舉之估稅員，皆不受本條條文之限制。

第十條、凡市議會所通過之一切市規則，議決案，除關於自身議決案，得自行處置外，其他均須咨送市長，由市長將咨送之日期，及地點等詳細記錄。該規則等，如在十日內，經市長贊成後，即生效力。或於十日內，市長無反對理由，函復市議會時，該市規則等，亦即成立。倘於十日內，市長對於該市規則等，具有反對理由，連同市規則等，函復市秘書長，轉交市議會，則市規則等，即不生效力。本條條文，與一千九百十三年所通過之法律，第七百十九條，並不衝突，此條文通過後，該法律之七百十九條，仍然繼續有效。

分權市制條文：

#### 四 一九零七年美國阿海阿州之市制法律 (即田馬納案之委員會制)

按美阿海阿州市制，係採委員會制，以公同討論，而收集思廣益之效。其市長或委員，須由選民推為候補，視漫無限制之投選較有範圍。且既為若干人之署名推舉，必為多人推崇之人，其受若干人之推舉，必為熱心市政之人。一旦當選，必能盡力，揆諸情實，確極便利。而重要事件，取決市民，固至公至當之法焉。第我國情勢不同，採用此制，是否適當無弊，猶賴明達之密究。張君摘譯大意，本刊特錄以供留心自治者之參考云爾。編者識

第一條 凡第一等市，依上次戶口調查人口之數，滿二萬五千者，得依本法所規定之市制改組之。

第二條 上屆市長選舉之投票人四分之一，提出改組市制之請求時，市長應在此項呈請提出後，兩月內，舉行新選舉，將此事付之公決。

如此案經否決時，在二年以內，不得再行提出。

如經多數通過時，則市中應舉行市長一人委員四人之選舉。

第三條 市中原有法律，除修改外，繼續有效。

第四條 市長及委員四人之任期二年。

此五人中，如有出缺時，由餘外四人決定另派一人繼任，以滿任之日為止。  
市長及委員四人，由市民全體選舉之。



第五條 正式市選舉之候補人，以初選舉指名之。

指名之初選舉。在正式市選舉之前第二星期一舉行之。

凡願當市長候補人或委員候補人者。須在初選舉十日以前。提出以下之候補宣言書。

○○州○○市我○○○(人名)住居○市○街，我為合格之選民。

我願意當○月○日初選舉所指名之市長(或委員)候補人。

我請求將我名姓印在是日初選舉之指名名單上。

○月○日○○人具(印)

凡願為候補人者，除指名宣言書外，應將選民二十五人署名之。以○○○為候補人之請願書，一併交於市書記請願書之格式如下：

以下署名者請求○○○之名，應列入○月○日初選舉指名之候補人名單中。

吾等聲明○○○為○市合格之選民，有道德而勝任市長(或委員)之職。

二十五人姓名及其住址

指名宣言書及候補請願書遞入之期已滿，市書記應將初選時指名之候補人姓名，登報公佈之。初選舉選舉票之形式如下：

○○市市長及委員候補人指名之選舉票

市長

□候補人名

甲

乙

丙

丁等等

(應選一人)

委員

□候補人名

甲

乙

丙

丁等等

(應選四人)

市書記○○○(印)

四

美國阿海阿州之市制法律

市長候補人中，其得票最多之二人，即爲下屆正式市選舉市長之候補人。委員候補人中，其得票最多之八人，即爲下屆正式市選舉之委員候補人。

第六條 採用委員會制之市，以市長及委員四人管理之。

委員會五人，對於委員會中一切問題，各有投票之權。

委員會中有三人出席，方得開議一切法律或其他事項。除另有規定外，須得三人之同意，方生效力。投票時，誰可誰否，應一一記錄之。

關於動議決議或法律，應先以文字記錄，然後付諸投票。

市長爲委員會議事之主席。

市長對於決議之議案，無不裁可權。但決議案或法律，須經市長或委員二人署名，方生效力。

第七條 一切行政立法司法之權，均屬於委員會。行政權分以下五局執行之。

第一，公益局。

第二，財政局。

第三，公安局。

第四，市街改良局。

第五、公園及公產局。

各局權限以及官吏進退，由委員會決定之。

第八條 市長兼任公益局局長，餘外四委員，應長何局，取決於多數。但因事務之必要，得變更之。

委員會第一次成立後，應以多數取決之法，選出以下人員。

一、市書記長。

二、市律師。

三、市陪審員。

四、會計員。

五、審計員。

六、道路工程師。

七、醫生。

八、承發吏。

九、救火隊長。

十、市場管理員。

十一、清道管理員。

十二、圖書館管理人三人。

第九條 委員會得隨時增減局所，並以多數決議，決定職員進退及薪水多寡。

第十條 依前屆戶口調查人口，自二萬五千至四萬人者，市長每年薪水美金二千五百元，委員薪水美金一千八百元。自四萬至六萬人者，市長三千元，委員二千五百元。人口在六萬人以上者，市長三千五百元，委員三千元。

第十一條 委員會之定期會議，以法律定之。但每月至少須舉行一次。

臨時會議，由市長或委員二人隨時召集之。

委員會之會議，一切公開。

市長為委員會會議之主席，財政局長為副主席。市長出缺或不能執行職務時，由副主席代行其職務。

第十二條 凡關於動用款項修理街道之法律或決議案，以及工程上之契約，或特許，須依照通過原文。在最終決定前一星期，存貯書記處，聽市民調閱。

凡一切特許，須依法律之形式行之。

關於市街煤氣電燈之特許，須經選民多數之同意。

第十三條 市中無論何項職員，不得有關係於工程或材料之契約。

電車上除警察及救火隊外，不得免收車票。

第十四條 委員會成立後，應派定文官考試委員三人。各項職員，須經一定考試，認為合格後，方得任用之。

市職員之進退，不得以政黨之關係，互相援引。

凡爲候補人者，以官職許人以期得人政治上之援助，是爲不法。

第十五條 委員會應將每月財政上之出入作成報告，分配於公衆及圖書館。一年之終，應將一切賬目，由合法之查賬人檢查之。

第十六條 如委員會受職之始，財政上之會計年度，既已開始，此委員會仍有修改或追加之權。

第十七條 本條關於舊市制議員及長老名稱之解釋，茲略之。

第十八條 市中一切選舉的人員，得以下方法使之退職，并選繼任之人。

上屆市民正式選舉投票人四分之一，如其認爲某人應去職，得聲明理由，遞呈請書於市書記。此項署名，應正式宣誓，呈請遞入後，十日以內，與市書記驗明所需要選民之數，是否滿額。如不滿額，延長十日，重行修正。如仍不滿額，即將呈請書交還，但無妨於日後之再行呈請。

如其需要之人數已滿額，應由書記即日通知委員會，在三十日外四十日內，舉行新選舉。

此項調動人員之新選舉中，其候補人得票數最多者，即爲當選人。如當選人非原在職之人，則原在職之人應即退職，由新當選人繼續接任。如原在職人，得票最少，則原人繼續留任。

第十九條 依前條所規定之人數，市民得呈請委員會要求採用擬就之某項法律案，并云如不採用，應提交市民公決。則委員會應付之方法有二：（一）委員會應通過提出之法律案。（二）舉行特別選舉。將此項法律案，交市民

## 公決。

如呈請書之署名者，得投票人四分之一以下十分之一以上，則委員會或通過此項法案，或在下屆市選舉，提交市民公決。

市民公決時所投之票，分可否兩種。如合格選民之多數贊成所提出之法案，則此項法律，即生效力。

凡市民公決所通過之法律，非以市民公決，不得廢止或變更之。

同一選舉時，提交公決之法案之數，並無限制，但在六月以內，不得舉行一次以上之特別選舉。

第二十條 凡委員會所通過之法案，除因特別規定，或因保持公安，而經該委員會三分之二之多數通過時，須在最後決定時，經十日後，方生效力。

如十日以內合格選民四分之一，反對此項法案成立時，則此法案即停止其施行，由委員會再加以考慮。但委員會在下屆選舉時，得提出此法案，交付市民公決。

第二十一條 如採用本法之各市六年後，願廢止本法另行採用本州內通行之法。亦以合格選民四分之一之呈請，全體市民公決定之。

第二十二條 本法中所云之呈請書上，除合格之選民外，不得署名。

此項署名，是否正確，須經其他選民之保證。

第二十三條 本法自公佈之日施行。

## 五 廣州市暫行條例

### 第一章 市行政區域

第一條 廣州市暫行條例，適用於廣州市全部。

第二條 廣州市全部區域，以市區測量委員會所測繪之圖爲準，市區測量委員會，由省長組織之。

第三條 廣州市行政區域，得應時勢之要求，由省政府特許擴張之。

第四條 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。

### 第二章 市行政範圍

第一條 市行政範圍，包括左列各事。

(1) 市財政及市公債。

(2) 市街道溝濠橋樑建築，及其他關於土木工程事項。

(3) 市公共衛生及公共娛樂事項。

(4) 市公安及消防火災水患事項。



(5) 市教育風紀及慈善事項。

(6) 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。

(7) 市公產之管理及處分。

(8) 市戶口調查事項。

(9) 中央政府及省政府委託辦理事項。

第五條 市行政事項，如與國家行政，或省行政，有重複或相牴觸時，當隨時停止，以待依法解決。

第六條 爲辦理第四條之各事項市政，得徵求市參事會之同意，隨時增設特別機關以管理之。

### 第三章 市行政組織及其職權

第七條 市行政事務，由市行政委員會議決執行之。

第八條 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。

第九條 市行政委員會，由市行政各局長組織之。

第十條 市行政委員會會議及辦事細則議會自定之。

第十一條 市長由市民選舉之。

於本暫行條例未修改以前，由省長委任任期五年。

第十二條 市長綜理各市政事務，爲市行政委員會主席。

第十三條 市政事務，得設左列各局專管之。

(一) 財政局。

(二) 工務局。

(三) 公安局。

(四) 衛生局。

(五) 公用局。

(六) 教育局。

第十四條 每局設局長一人，由市長薦請省長委任。

第十五條 財政局管理左列事務。

一、徵收市稅項。

二、管理市公產。

三、經理市公債。

四、收支市公款。

五、估計民產價值。

六、其他關於市財政事項。

第十六條 工務局掌理左列事項。

一、規劃新街市。

二、建設及修理道路橋樑濠溝水道。

三、取締各種樓房建築。

四、測量全市公有及私有土地。

五、經理公園并各種公共建築。

六、其他關於土木工程事項。

第十七條 公安局掌理左列事項。

一、管理市警察行政。

二、編練市消防隊。

三、編練市民自衛團。

四、取締不規則營業並維持市民風紀。

五、其他關於公安事項。

第十八條 衛生局掌理左列事務。

- 一、清除市街垃圾。
- 二、管理公立市場、屠場、浴場、及取締酒樓、食館、戲院、廁所。
- 三、管理市民生死婚嫁註冊、及辦理戶口調查。
- 四、取締醫生及藥房之營業，並監督私立病院。
- 五、管理市立檢疫所，及各種傳染症病院、瘋狂院。
- 六、其他關於公共衛生事項。

第十九條 公用局掌理左列事務。

- 一、經營監督電話、電力、電車、自來水、煤氣，及其他公用。
- 二、關於現有商辦公用事業之收回及其管理。
- 三、取締自動車、馬車、人力車、肩輿及省河船戶橫水渡。
- 四、關於其他屬於公用性質之各種事業。

第二十條 教育局掌理左列事務。

- 一、管理市立各學校及感化院。
- 二、監督市內開設之私立學校。

三、取締各種戲院，及公共娛樂場。

四、經營市立慈善事業，並監督各社立慈善機關。

第二十一條 各局組織及辦事細則，由市行政委員會定之。

第二十二條 設秘書二人，承市長之命，掌理機要事務，及核閱文稿。

第二十三條 設總務科，直接隸屬於市長，其科長由市長委任。

第二十四條 總務科掌理左列事務。

一、主管文牘及保管檔案事項。

二、編輯印刷市政公報，並各種市立條例及報告。

三、掌理庶務，及收發事項。

四、其他事務之不屬各局專管者。

第二十五條 總務科辦事細則，由市長定之。

第二十六條 市行政上級職員，薪俸如左。

市長 每月 五百元。

局長 每月 四百元。

其他職員薪水，由市行政委員會定之。

#### 第四章 市參事會

第二十七條 市參事會，爲代表市民，輔助市行政之代議機關。

第二十八條 市參事會，有左列各職權。

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。

第二十九條 市參事會與市行政委員會間，權限上之爭執，由省長裁決之。

第三十條 市參事會，以下列三種會員組織之。

一、由省長指派市民十人。

二、由全市民直接選舉代表十人。

三、由商工兩界各分選代表三人，教育、醫生、律師、工程師各界，各選出代表一人。

第三十一條 市參事員任期一年，得爲無限制連任。

第三十二條 第一屆市參事會，於本暫行條例施行後，三個月內組織之。

第三十三條 參事員同時不得爲行政職員。

第三十四條 市參事員任內，因事故不能履行職務時，得依法選舉新參事員遞補之。

第三十五條 市參事會主席，由該會選定之。

第三十六條 市參事會會議規則，由該會自定之。

第三十七條 市參事會每月開會一次，如遇特別事項，得由參事會主席經參事員十人之同意，隨時召集之。

第三十八條 市參事員應領年金五百元，由財政局支給。

## 第五章 市選舉

第三十九條 市選舉每年一度舉行，以選出民選之參事員。

第四十條 凡市民滿二十一歲，并具下列資格者，得選舉及選舉權。

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。

第四十一條 市選舉由市選舉委員會辦理監督之。

市選舉委員會，省長委任市民五人組織之，且組織章程另定。

第四十二條 市選舉細則，由市選舉委員會訂之。

第四十三條 第一種參事員名額，每年遞減二名，其缺額由市民選舉補充之，自市政施行後五年，第一種參事員全數由市民選舉之。

第四十四條 每屆選舉於前屆參事會任滿前一月舉行之。

第四十五條 第三種參事員，由左列各機關舉出之。

- 一、商界代表三人，由總商會選舉之。
- 二、工界代表三人，由各工界團體聯合選舉之。
- 三、教育界代表一人，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、工程代表一人，由工程師會選舉之。

## 第六章 市財政

第四十六條 市行政委員會，得徵收左列各種稅捐。



一、房屋稅。

二、營業稅。

三、碼頭稅。

四、船牌捐。

五、車牌捐。

六、省政府特許徵收之附加稅及其他捐項。

第四十七條 市行政委員會得募集市公債，其額數由省長批准。

第四十八條 每月之市收入支出經市行政委員會公布，由市參事會審核之。

第四十九條 因遇政變或特別災害，收入不敷支出時，市行政經費得由省政府補助之。

### 第七章 審計處

第五十條 設審計處，辦理審計事項。

第五十一條 審計處處長於本暫行條例未修改以前，由省長委任，任期一年，但得連任。審計處處長，須具會計學專門學識或相當經驗者，審計處處長月薪四百元。

第五十二條 審計處有左列各職務。

- 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。
- 第五十三條 審計處與市行政委員會間之爭執問題，由省長裁決之。
- 第五十四條 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。

第五十五條 審計處組織章程，及辦事細則，另訂之。

## 第八章 附則

第五十六條 本暫行條例由省長頒行之。

第五十七條 本暫行條例，於施行五年後，得由省長組織市制修訂委員會修改，由省議會議決之。

## 六 大總統令

茲制定市自治制公布之此令

中華民國十年七月三日

教令第十六號

市自治制

## 第一章 總則

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，得依鄉自治制辦理。

第二條 凡市分左列二種。

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。

第三條 市之區域，若境界不明，由直接監督官署斟酌地方情形定之。

市之區域，如有應行變更或發生異議時，由市自治會呈請直接監督官署核定之。

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。

第四條 市爲法人承監督官署之監督於法令範圍內辦理自治各項事務。

第五條 凡市關於其住民之權利義務及自治事務，得制定市公約，但不得與本制及其他法令牴觸。

第六條 市因執行市公約及管理使用市之財產營造物與公共設備得制定市規則。

第七條 市公約及規則，以一定之公告式發布之。

第八條 凡住居於市內者，均爲市住民，市住民依本制及市公約所定，得享受權利並負擔義務。

第九條 市住民內有本國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。

第十條 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，有被選舉爲市自治會會員，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。

第十一條 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，尙未復權者。
- 二 受禁治產，準禁治產，或破產之宣告確定後，尙未撤銷者。
- 三 不識文字者。
- 四 僧道及其他宗教師。
- 五 現役軍人。

第十二條 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。

第十三條 凡被選爲市自治會會員，或市自治公所職員者，非有左列事由之一，不得謝絕當選，或於任期內告退。

- 一 確有疾病，不能常任職務者。
- 二 確有他項職業，不能常居境內者。
- 三 年在六十歲以上，而精力衰頹者。
- 四 連任至三次以上者。

五 其他事由特經市自治會允許者。

第十四條 無前條所列事由之一，而謝絕當選，或告退者，得以市自治會議決於一年以上，二年以下，停止其選舉

權，及被選舉權。

## 第二章 市自治會

第十五條 凡市設自治會，其會員名額，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。

第十六條 市自治會會員爲名譽職，由市住民選舉之，其選舉規則，以教令定之。父子兄弟不得同時爲市自治會會員，若有父子兄弟現爲市自治公所職員者，不得爲市自治會會員。

父子兄弟同時當選者，以子避父，以弟避兄。

第十七條 市自治會會員，以二年爲任期。每年改選半數，同時選出全數者，其半數以一年爲任期。

前項一年任滿應行改選之半數，以抽籤定之。

第十八條 市自治會設會長一人，由會員用記名投票法互選之。

前項會長互選規則，以市公約定之。

第十九條 會長有事故不能執行職務時，由會員中推舉臨時會長代理。

第二十條 會員及會長任滿，再被選者，得連任。

第二十一條 會員因事出缺，逾定額三分之一者，應即補選。補選各員任期，以補足前任未滿之期爲限。

第二十二條 會長因事出缺，應即補選，其補缺任期，準用前條規定。

第二十三條 市自治會，得由會長酌用僱員二人或三人，辦理文牘會計及一切庶務。其薪給由市自治會定之。

第二十四條 市自治會分通常會與臨時會，通常會每年二次，以四月十月為會期。由市長召集臨時會，經市長認為有必要之事情，或經會員半數以上之提議，由市長召集之。但涉及市長之事項，由會長召集之。

市自治會議規則，由市自治會定之。

第二十五條 市自治會之職權如左。

一 議決市公約。

二 議決市內應興應革及整理事宜。

三 議決以市經費籌辦之自治事務。

四 議決市經費之預算及決算。

五 議決市自治稅規費、使用費之徵收。

六 議決市之募集公債，及其他有負擔之契約。

七 議決市之不動產之買賣，及其他處分。

八 議決市之財產營造物公共設備之經營及處分。

九 議決市自治公所職員保證金事項。

十 答復市自治公所及監督官署之諮詢。

十一 議決其他依法令屬於市自治會權限之事項。

前項議決事件，由市自治會送交市長執行。

第二十六條 市自治會得議決以第二十五條第三款第七款至第九款之事項，委託市自治公所處理之。

第二十七條 市自治會對於地方行政，與市自治事務有關係之事件，得向監督官署具陳意見。

第二十八條 市自治會會議時，市長、市董、區董、或名譽董事員，均得到會陳述意見，但不加入議決之數。

第二十九條 市自治會對於市自治公所，所定規則及執行事務，視爲踰越權限，違背法令，或妨害公益時，得提案

議決，開具理由，呈請直接監督官署核准，停止其執行。

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。

### 第三章 市參事會

第三十條 特別市，設市參事會，以左列各員組織之。

一 市長。

二 佐理員。

三 區董。



#### 四 名譽參事員。

第三十一條 名譽參事員，定額四名，但得以市公約增至八名。

名譽參事員，由市自治會就市住民中，有被選舉資格者選舉之。其選舉事宜及任期，改選補選，準用關於市自治會會員之規定。

第三十二條 市參事會以市長爲會長，由市長隨時召集其議事規則，由市參事會定之。

第三十三條 市參事會之職權如左。

一 議決提出於市自治會之議案。

二 議決市自治會所委託之事項。

三 議定市規則。

四 議決其他依法令屬於市參事會之事項。

以上各款事項，在不設市參事會之普通市，由市長決定之。

第三十四條 市參事會議時，市自治會會長及會員得到會陳述意見，但不列入議決之數。

第三十五條 第二十三條及第二十七條之規定，於市參事會準用之。

## 第四章 市職員

第三十六條 凡市設市自治公所，置市長一名，爲市之代表，指揮監督所屬職員。

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。

第三十七條 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。

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。

第三十九條 特別市設佐理員，普通市設市董，承市長之命，輔助市長，分任執行事件。其員額視事務之繁簡定之。

但至多不得逾四名。

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。

第四十條 市自治公所設出納員一人，由市長派充，但須經市自治會之同意。

出納員須交保證金。

第四十一條 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，有被選舉資格者選舉之。

關於前項及第三十九條選舉事宜，準用市自治會會員選舉之規定。

第四十二條 凡市因執行事務有應設辦事員時，由市長遴選有專門學識者派充。不以市住民為限，其辦事細則，

以市公約定之。

第四十三條 凡市長及市自治公所職員，均以三年為任期，任滿再被選者得連任。

第四十四條 凡市自治公所職員，不得兼任市自治會會員。若有由市自治會會員被選任者，應辭會員之職。父子

兄弟不得同時為市自治公所職員。

第四十五條 市長有事故時，以佐理員或市董內年長者代理之，年同以抽籤定之。

第四十六條 市長及其他市自治公所職員，因事出缺時，應即補選或補任。

補缺各員任期準用第二十一條之規定

第四十七條 市長及其他市自治公所職員，均爲有俸職，其薪額以市公約定之。但京都市市長薪額，以教令定之。

第四十八條 市長得酌用雇員，辦理文牘會計及一切庶務，其薪給由市長定之。

前項雇員在特別市，得以市參事會雇員兼充，在普通市，得以市自治會雇員兼充。

## 第五章 經費

第四十九條 市自治經費以左列各款充之。

一 本市財產之收入。

二 市自治稅。

三 本市公共營業之收入。

四 規費及使用費。

五 過怠金。

第五十條 市有由國家撥給之土地山林，及其他不動產時，應作基本財產，永久維持之。以其收益，充市自治經費。

第五十一條 市因救濟災害，或經營公共營業，得由國家酌給補助費。

第五十二條 市稅之附屬於國家稅徵收者，其稅率及徵收方法，以法律定之。

第五十三條 使用市之營造物及其他公共設備者，得向之徵收使用費。

第五十四條 市因個人之請求，爲執行事務時，得向之徵收規費。

使用費規費之徵收，以市規則定之，並得規定十元以下過愈金。

第五十五條 市爲創興必要之公共事業，得經監督官署許可，募集市公債。但市公債之債權者，以中華民國人民爲限。

前項市公債之利率及募集償還方法，須經內務部財政部核准。

第五十六條 市財產中，有爲個人捐助且經指定用途者，不得移作他用。但其指定事業，依法令變更或廢止，經市自治會議決，由直接監督官署呈請該管長官核准者，不在此限。

第五十七條 市自治公所於每一會計年度前，應將本市經費之歲出歲入，製成預算表。於每年四月，通常會會期前，提交市自治會。

預算提出時，應將事務報告書及財產表，一併提出。

第五十八條 以市經費辦理之事件，有非一年所能完竣，或其費用非一年所能籌撥者，得經市自治會之議決，預定年限，設繼續費。

第五十九條 預算內除正額外，得設預備費。以備預算不敷，及預算外之支出，但不得充市自治會否決事件之用。

第六十條 市自治公所對於既定之預算，在同年度之會期內，有追加或更正時，須請求市自治會議決。

第六十一條 市因公共營業，得設特別會計。

第六十二條 預算經市自治會議決後，由市自治公所呈報監督官署，並公布之。

第六十三條 市之會計或特別會計，由市自治公所於預算年度終結後，編製決算表。附具一切證據，於每年十月通常會開會時，提出於市自治會。

前項決算經市自治會承認後，應呈報監督官署，並公布之。

第六十四條 市長所發支付命令，如違背市公約或預算時，出納員應拒絕其支出。

## 第六章 市鄉組合

第六十五條 市與鄉有彼此利益相關事項，必須連合辦理者，得依市鄉之協議，呈經直接監督官署核准，設立市鄉組合。

前項市鄉組合認爲法人。

第六十六條 市鄉組合，欲增減其組合市鄉之數，或變更共同事務時，應依關係市鄉之協議，呈請直接監督官署核准，其關於財產處分之事項亦同。

第六十七條 設立市鄉組合時，應依關係市鄉之協議，訂立組合公約，呈請直接監督官署核准施行，其變更組合公約時亦同。

第六十八條 組合公約應依左列各款，詳細規定。

一 組合之名稱。

二 組織組合之市鄉。

三 組合之共同事務。

四 組合公所之地址。

五 組合會議之組織，及其會員之選舉。

六 組合職員之組織，及其選任。

七 組合經費之分擔方法。

第六十九條 解散市鄉組合時，應依關係市鄉之協議，呈請直接監督官署核准。其關於財產處分之事項，亦同。

第七十條 關於市鄉組合，除本章有特別規定外，準用關於市之規定。

## 第七章 監督

第七十一條 凡市以縣知事為直接監督，其上級監督機關依現行官制定之。但京都市，由內務部監督其他特別市，則由地方最高行政長官監督之。

第七十二條 直接監督官署，如證明市自治會有違法越權行為時，得呈經上級監督官署核准解散之。但於直接

監督官任內解散，以一次爲限，並須令市長於解散後三個月內，舉行新選舉並召集之。

第七十三條 直接監督官署，因監督之必要，得發命令或處分。

不服前項命令或處分時，得依法提起訴願，或陳述於省參事會請求處理。

第七十四條 直接監督官署，因監督之必要，得令市長爲事務之報告，並得調取文書簿據，或實地視察檢查其出納。

每屆年終，直接監督官署，應將各市辦理情形，呈報該管長官轉咨內務部備案。但京都市，逕由內務部呈報大總統。

第七十五條 依法令應由市負擔之費用，若不列入預算時，直接監督官署得說明理由，將其費用加入預算。

第七十六條 市自治職員懲戒條例，以教令定之。

## 第八章 附則

第七十七條 本制施行細則，以教令定之。

第七十八條 本制施行日期，施行區域，由內務總長經由國務總理，呈准

大總統定之。



## 七 青島市施行市自治制令

中華民國十一年十一月十八日教令第二十六號公布

第一條 青島市定為特別市，依市自治制組織之。

第二條 青島之區域，以青島市街台東鎮及台西鎮之界址為區域。

第三條 青島市辦理自治事宜，除遵守市自治制及其他法令外，並不得與膠澳商埠章程牴觸。

第四條 青島市由膠澳商埠局直接監督之。

不服商埠局之命令或處分時，得向內務部提起訴願。

第五條 青島市自治會會員名額，定為十五名。

第六條 青島市自治經費，除市自治制第四十九條各款外，並得以本省撥給之各項補助費充之。

第七條 每屆年終直接監督，應將青島市辦理情形，咨送內務部備案，並呈報

大總統。

第八條 市自治制，第五十五條之但書於青島市，不適用之。

第九條 市自治制及本令施行日期，由內務總長經由國務總理呈准

大總統定之。

## 八 江蘇暫行市鄉制

辛亥年十月臨時省議會議決都督程公布（江蘇各市均奉行之）

民國元年四月臨時省議會修正都督莊公布

民國二年六月省議會修正民政長應公布

### 第一章 總綱

#### 第一節 市鄉名義

第一條 市鄉以專辦地方公益事宜爲主，按照定章由地方公選職員辦理，仍受本管民政長監督。

（二年修正）市鄉專辦地方公益事宜，按照定章由地方公選職員辦理，受本省民政長，及本管縣知事之監督。

#### 第二節 市鄉區域

第二條 凡縣治城廂地方爲市，其餘市鎮村莊屯集等各地方，人口滿五萬以上者爲市，不滿五萬者爲鄉。

第三條 市鄉之區域，各以本地方固有之境界爲準。

若境界不明，或必須另行析併者，由該管民政長詳確分割，申請都督府核定。嗣後市鄉區域，如有應行變更或

彼此爭議之處，由各該市鄉議事會擬具草案，移交縣議事會議決之。

第四條 市鄉地方嗣後若因人口之增減，市有人口不足四萬五千，鄉有多至五萬五千者，非該市董事會或鄉董呈由該管民政長，申請都督府分別改爲鄉市。

### 第三節 市鄉行政範圍

第五條 市鄉行政事宜，以左列各款爲限。

一 本市鄉之學務。

小學堂。

蒙養院。

各種補修學塾。

圖書館及閱報社。

保存古蹟。

其他關於市鄉學務，及開導感化之事。

二 本市鄉之衛生。

清潔道路。

辟除污穢

施送醫藥。

防救時疫。

修建公園。

設自來水。

勸導戒煙。

其他關於本市鄉衛生之事。

### 三

本市鄉之工程。

改正或修繕道路。

修建橋梁。

疏通溝渠。

建築公用房屋。

路燈。

其他關於本市鄉工程之事。

### 四

本市鄉之農工商務。

改良種植牧畜及漁業。

工藝廠。

勸工場。

改良工藝講習會。

防護青苗。

籌辦水利。

整理田地。

其他關於本市鄉農工商務之事。

## 五 本市鄉之善舉。

救貧事業。

恤殘。

育嬰。

義倉積穀。

貧民工藝。

救生會。

救火會

救荒。

義棺義塚。

其他關於本市鄉善舉之事。

六 本市鄉之公共營業。

電車鐵道。

電燈煤氣燈。

其他關於本市鄉公共營業之事。

七 因辦理本條各款籌集款項等事。

八 其他因本地方習慣，向歸紳董辦理之各事。

第六條 前條第一至第六款所列事項，有屬於全省及共和國家政者，即可免市鄉之負擔。

第七條 市鄉地方得公定規約，惟不得與本制及他項法令相牴牾，規約內得設罰則，以罰金及停止公民權爲限。罰金最多之額，不得過十元，停止公民權最長之期，不得過三年。

#### 第四節 市鄉職

第八條 凡市設職員如左。

一 議事會。

一 董事會。

第九條 凡鄉設職員如左。

一 議事會。

一 鄉董及鄉佐。

第十條 市鄉地方，有分屬二縣以上者，其職員仍得合併設置。

第十一條 市有區域過廣，其人口滿十萬以上者，得就境內劃分為若干區。各設區董辦理區內事宜，其細則以規約定之。

第十二條 鄉有戶口過少，其公民全數不足議員最少定額十倍之數者，得不獨立設置職員與同一管轄內鄰近之市鄉合併辦理。

若因地方情形不便合併者，除按章設置鄉董外，得不設鄉議事會以鄉公民會代之。

第十三條 凡二鄉以上有彼此相關之事，必須連合辦理者，得以各該鄉之協議設連合會辦理之。

第十四條 市鄉地方各設公所，為市鄉議事會會議及市董事會鄉董辦事之地。

公所可酌就本地公產房屋或廟宇為之。

## 第五節 居民及公民

第十五條 凡於市鄉內現有住所或寓所者，不論本籍或流寓，均爲市鄉居民。

居民按照本制所定，有享本地方公益之權利，並有分任本地方負擔之義務。

第十六條 市鄉居民具備左列資格者，爲市鄉公民。

一 有本國國籍者。

二 男子年滿二十一歲者。

三 居本市鄉接續至三年以上者。

四 年納直接稅（合國稅省地方稅而言）二元以上者。

居民內有素行公正衆望允孚者，雖不備前項第四款之資格，亦得以市鄉議事會之議決作爲公民。若有納稅額較本地公民內納稅最多之人所納尤多者，雖不備第二第三款之資格，亦得作爲公民。

第十七條 有左列情事之一者，雖具備前條第一項各款，及合前條第三項所定資格，不得爲公民。

一 品行悖謬營私武斷，確有實據者。

二 曾處徒以上之刑者。（政治犯不在此列）

三 營業不正者。（其範圍以規約定之）



四 失財產上之信用，被人控實尚未清結者。

五 吸食鴉片者。

六 有心疾者。

七 不識文字者。

第十八條 市鄉公民按照本制所定，有選舉職員及被選舉為職員之權。

以第十六條第三項資格作為公民者，若不能自行選舉權，得遣代理人行之。

代理人以具備第十六條第一項第一二款之資格，且不犯第十七條所列各款者為限。

第十九條 左列人等不得選舉職員，及被選舉為職員。

一 現任本地方官吏者。

二 現充軍人或本地方巡警者。

三 現為僧道及其他宗教師者。

第二十條 凡被選舉為職員者，非有左列事由之一，不得謝絕當選。亦不得於任期內告退。

一 確有疾病不能常任職務者。

二 確有職業不能常居境內者。

三 年滿六十歲以上者。

四 連任至三次以上者。

五 其他事由特經市鄉議事會允准者。

第二十一條 無前條所列事由之一，而謝絕或告退者，得以市鄉議事會之議決，於一年以上三年以下，停止其公民權。

## 第二章 市鄉議事會

### 第一節 員額及任期

第二十二條 市議事會議員，以二十名爲定額。

市人口滿五萬五千者，得於前項定額外，增設議員一名。自此以上每加人口五千，得增議員一名，至多以六十分名爲限。

第二十三條 鄉議事會議員，按照人口之數定之，其比例如左。

人口不滿二千五百者，議員六名。

人口二千五百以上不滿五千者，議員八名。

人口五千以上不滿一萬者，議員十名。

人口一萬以上不滿二萬者，議員十二名。

人口二萬以上不滿三萬者，議員十四名。

人口三萬以上不滿四萬者，議員十六名。

人口四萬以上者，議員十八名。

第二十四條 市鄉議事會議員，由本市鄉公民互選任之。

市鄉議事會議員選舉事宜，照另定選舉章程辦理，父子兄弟不得同時任爲議員。

若有父子兄弟現爲市董事會總董董事，或鄉董鄉佐者，不得爲該議事會議員。

第二十五條 市鄉議事會各設議長一名，副議長一名，均由議員用記名單記法，互選其細則，由規約定之。

第二十六條 議員以二年爲任期，每年改選半數，若議員全數同時選任者，其半數即以一年爲任滿。

前項一年任滿之半數，以抽籤定之。若全數不能平分者，以多數爲半數。

第二十七條 議長副議長以二年爲任期，任滿改選。

第二十八條 議員及議長副議長任滿，再被選者，均得連任。

第二十九條 議員因事出缺，至逾定額三分之一者，應即補選。

第三十條 議長因事出缺，以副議長補之。副議長因事出缺，應即互選。

第三十一條 補缺各員，其任期以補足前任未滿之期爲限。

第三十二條 議員及議長副議長，均爲名譽職，不支薪水。

議長副議長有辦公必需之費用，得給相當之公費，其數目由市董事會或鄉董定之。

第三十三條 市鄉議會各設文牘庶務等員，其員額薪水，以規約定之。

文牘庶務員不限以公民，由議長遴選派充。

第三十四條 鄉公民會議員無定額，以本鄉公民全數充之。

鄉公民會議議長副議長，均由會員互選，其任期及再選，照第二十七二十八條辦理。若因事出缺，照第三十條辦理。薪水公費，照第三十三條第一第二項辦理。

## 第二節 職任權限

第三十五條 市鄉議事會，應行議決事件如左。

- 一 本市鄉行政範圍內，應行興革整理事宜。
- 二 本市鄉規約。
- 三 本市鄉經費歲出入預算，及預算正額外，預備費之支出。
- 四 市鄉經費歲出入決算報告。
- 五 本市鄉經費籌集及處理方法。

六 本市鄉選舉上爭議

七 本市鄉職員辦事過失之懲戒，懲戒細則，以規約定之。

八 關涉市鄉全體訴訟，及其和解之事。

第三十六條 議事會議決事件，由議長呈報該管民政長查核後，移交市董事會或鄉董按章執行。

第三十七條 議事會有選舉市董事會職員或鄉董鄉佐及監察其執行事務之權，並得檢閱其各項文牘及收支賬目。

第三十八條 議事會於市董事會或鄉董所定執行方法，視為違背法令或妨礙公益者，得聲明緣由止其執行。若市董事會或鄉董堅持不改，得移交縣議事會公斷。

若於縣議事會之公斷有不服時，得呈由本管民政長請省議會公斷。

第三十九條 鄉公民會職任權限，照鄉議事會辦理。

第三節 會議

第四十條 市鄉議事會會議，每季一次，以二月五月八月十一月為會期。每會期以十五日為限，限滿議未竣者，得由議長宣示展限，十日以內，其有臨時應議事宜，經本管民政長之通知，及市董事會或鄉董之請求，或議員全數三分之一以上之請求者，均得隨時開會。每屆會議，應由市董事會或鄉董將本屆應議事件，距開會五日以前通

知議事會議員，其臨時會議事出倉猝者，不在此限。

第四十一條 會議時議長如有事故，以副議長代理。若副議長并有事故，由議員公推臨時議長代理。

第四十二條 會議非有議員半數以上到會不得開議。

第四十三條 凡議事可否以到會議員過半數之所決爲定，若可否同數則取決於議長。

第四十四條 會議時市董事會職員或鄉董鄉佐，均得到會陳述意見，但不列議決之數。

第四十五條 凡會議不禁旁聽，其議長視爲應行祕密者，不在此限。

第四十六條 會議事件有關係議長副議長及議員本身，或其父母兄弟妻子者，該員不得與議。

議長副議長如有前項事由，照第四十一條辦理。議員半數以上有前項事由，因而不能議決者，由議長將該件移交縣議事會，或鄰近之市鄉議事會代爲議決。

第四十七條 會議時議員有不守規則者，議長得止其發議，違者得令退出，因而紊亂議場秩序致不能會議者，得令暫時停議。

第四十八條 旁聽人有不守規則者，議長得令其退出。

第四十九條 議事規則及旁聽規則，由議事會自定之。

第五十條 鄉公民會會議，照鄉議事會辦理。

### 第三章 市董事會

### 第一節 員額及任期

第五十一條 市董事會設職員如左。

總董一名。

董事一名至三名。

名譽董事四名至十二名。

董事以該市議事會議員二十分之一爲額，名譽董事以其十分之二爲額。

第五十二條 總董以本市公民由該市議事會選舉，呈由該管民政長申請都督委任。

第五十三條 董事以本市公民由該市議事會選舉，呈請該管民政長委任。

第五十四條 名譽董事以本市公民，由該市議事會選任之。

第五十二、五十三條及本條選舉事，宜照另定選舉章程辦理。

第五十五條 總董董事以二年爲任期，任滿改選。

第五十六條 名譽董事以二年爲任期，每年改選半數。若同時就任者，其半數即以一年爲任滿。

前項一年任滿之半數，照第二十六條第二項辦理。

第五十七條 總董董事均支領薪水，其數目以規約定之，名譽董事不支領薪水。

第五十八條 董事會職員任滿，再被選者，均得連任。

第五十九條 董事會職員不得同時兼任該議事會議員，若有由議員當選者，應辭議員之職。

父子兄弟不得同時任董事會職員。

第六十條 總董如有事故以董事內年長者代理。年同，則以居本市較久者代理。若再相同，以抽籤定之。

第六十一條 總董董事因事出缺，及名譽董事因事出缺，至逾定額之半者，均即補選。

第六十二條 補缺各員之任期，照第三十一條辦理。

第六十三條 市董事會因執行各事，有應設各項辦事員時，由縣董遴選派充，不限以公民，但須經董事會之公認，

其細則以規約定之。

第六十四條 市董事會得設文牘庶務等員，其員額薪水以規約定之。

文牘庶務員不限以公民，由總董遴選派充。或按地方情形，即以該議事會文牘庶務員兼充之。

## 第二節 職任權限

第六十五條 市董事會應辦事件如左。

一 議事會議員選舉及其議事之準備。

二 議事會議決各事之執行。



三 以法令委任辦理各事之執行。

四 執行方法之議決。

第六十六條 董事會於議事會議決事件，視為違背法令，或妨礙公益者，得聲明緣由，交議事會覆議，若議事會堅持不改，得移交縣議事會公斷，不服者照三十八條第二項辦理。

第六十七條 總董總理董事會一切事件，凡董事會公文函件，均以總董之名行之。

第六十八條 董事及辦事員，輔佐總董分任董事會事件。

第六十九條 名譽董事參議董事會應行議決事件。

第三節 會議

第七十條 市董事會，每月舉行職員會議一次。

每屆會議，董事會文牘員，應將本屆應議事件，距開會三日以前，通知各職員。

第七十一條 會議時以總董為議長。

總董如有事故，按照第六十條，以其代理者為議長。

第七十二條 會議時非董事會職員全數三分之二以上到會不得議決，議決方法照第四十三條辦理。

會議時辦事員就該管事務，亦得到會與議。

第七十三條 會議時議事會議長副議長議員得到會陳述意見，但不列議決之數。

第七十四條 會議事件有關係董事會職員本身，或其父母兄弟妻子者，該員不得與議。

總董如有前項事由照第七十一條第二項辦理，董事名譽董事全數三分之二以上，有前項事由因而不能議決者，將該件移交本市議事會代為議決。

第七十五條 凡議決事件，應隨時報告議事會，并呈報民政長存案。

#### 第四章 鄉董

##### 第一節 員額及任期

第七十六條 各鄉設鄉董一名，鄉佐一名，以本鄉公民由該鄉議事會選舉，呈請該管民政長委任。

第七十七條 鄉董鄉佐不得同時兼任該鄉議事會議員，若有由議員當選者，照第五十九條第一項辦理。

父子兄弟不得同時為鄉董鄉佐。

第七十八條 鄉董鄉佐以二年為任期，任滿改選，再被選者，均得連任。

第七十九條 鄉董鄉佐支領薪水，其數目以規約定之。

第八十條 鄉董如有事故，以鄉佐代理。

第八十一條 鄉董鄉佐因事出缺均卽補選。

第八十二條 各鄉因執行各事，有應設各項辦事員時，由鄉董遴選派充。不限以公民，但須經鄉議事會之公認，其細則以規約定之。

第八十三條 鄉董得設文牘庶務等員，其員額薪水，以規約定之。

文牘庶務員，不限以公民，由鄉董遴選派充。或按地方情形，卽以該議事會文牘庶務員兼充之。

## 第二節 職任權限

第八十四條 鄉董職任權限，照第六十五條第一至第三款，及第六十六條辦理。

第八十五條 鄉董就應辦各事定執行方法。

第八十六條 鄉董及辦事員輔佐鄉董辦理各事。

## 第五章 經費

### 第一節 類別

第八十七條 市鄉經費以左列各款充之。

一 本市鄉公款公產

二 本市鄉地方稅。

三 本市鄉所徵之公費使用費，及按照規約所科之罰金。

第八十八條 前條公款公產其舊有者，以向歸本地方管理者爲限。

第八十九條 地方稅，分爲二種如左。

一 附稅。

二 特稅。

前項附稅之數目，及特稅之種類，由本省地方稅法另定。地方稅法未施行以前，按照現制辦理。

凡以勞力或物品供給辦理市鄉事宜之需用者，得計其相當價值以特稅論。

第九十條 市鄉於依據法令應行辦理之事，有關係個人利益者，得向該關係人徵收公費。

第九十一條 凡使用市鄉公共營造物，或其他公產者，得向該使用人徵收使用費。

第九十二條 特稅之創辦，由議事會擬具章程，呈請本管民政長核准施行。嗣後如有應行變更廢止之處，亦由議事會條議，呈請本管民政長核准。

## 第二節 管理及徵收

第九十三條 經費由議事會議決管理方法，由市董事會或鄉董管理之。

第九十四條 公款公產之內，有係私家捐助，當時指定作為辦理某事之用者，不得移作他用。其指定辦理之事，已經法令變更廢止者，不在此限。

第九十五條 附稅由該管民政長按稅法徵收，彙交市董事會或鄉董收管。特稅由市董事會或鄉董呈請該管民政長公布稅法條文，該董事會或鄉董自行徵收。

第九十六條 凡於本市鄉內有不動產或營業者，即本人不在本地方居住，亦一律徵收地方稅。

### 第三節 預算決算及檢查

第九十七條 市董事會或鄉董每年應預計明年經費出入製成預算表，於每年十一月議事會會議期內，移交該會議決。

議決後除照第三十六條辦理外，應由民政長申報都督府存案，并於本地方榜示公衆。

第九十八條 預算內除正額外得設預備費，以備預算不敷及預算各款外臨時之支出。若預備費不敷支出者，非經議事會之議決，不得提用他款。

第九十九條 市董事會或鄉董，每年應將上年經費出入製成決算表，連同收支細賬，於每年二月議事會會議期內移送該會議決。議決後，照第九十七條第二項辦理。

第一百條 凡市鄉經費出入之檢查，分爲二種如左。

一 定期檢查。

二 臨時檢查。

定期檢查每月一次，由市董事會總董或鄉董行之。

臨時檢查每年至少一次，由市鄉議事會推舉議員，會同市董事會總董或鄉董行之。

## 第六章 市鄉行政監督

第一百一條 市鄉職員各以該管民政長監督之，該管民政長，應按照本制，查其有無違背之處而糾正之。幷令其報告辦事成績，徵其預算決算表冊，隨時親往檢查，將辦理情形，按期申報都督府。其分屬二縣以上者，由各該縣會同監督之。

(二年修正)市鄉職員，以本省民政長及本管縣知事監督之。縣知事應按照本制查其有無違背之處而糾正之，幷令其報告辦理成績，徵其預算決算表冊，隨時親往檢查，將辦理情形，按期申報民政長。其分屬二縣以上者，各該縣知事會同行使其監督權。關於市鄉行政事件，縣知事之處分或裁決有不服時，得援用省議會暫行法第十六條第八款提出行政請願，在省議會閉會後，得訴願於民政長。

第一百二條 民政長有按照法律申請都督府解散市鄉議事會市董事會及撤銷職員之權。

解散或撤銷後，應分別按章改選，市鄉議事會應於解散後兩個月以內，市董事會應於解散後十五日以內，重行成立。鄉董應於撤銷後十五日以內重行選定，若市議事會董事會同時解散，或鄉議事會鄉董同時解散撤銷者，應於兩個月以內，先行招集議事會，所有選舉及開會事宜，由縣董事會代辦，其市董事會及鄉董，應於議事會成立後，十五日以內重行成立。

## 第七章 罰則

第一百三條 市鄉職員有犯贓私及侵吞挪借款項者，除責令全數繳出外，仍按照法律治罪。

第一百四條 市鄉職員，有不受該管民政長監督者，由民政長詳請都督府按照法律辦理。

第一百五條 市鄉職員有以市鄉全體名義，干預職權範圍以外之事者，市鄉議事會各員，及市董事會名譽董事於會議時停止其到會，三日以上，十日以下，市董事會總董董事及鄉董鄉佐停止其薪水，半月以上，二月以下，其情節重者均除名。

## 第八章 文書程式

第一百六條 市鄉議事會市董事會及鄉董，行文該管民政長用呈，彼此互相行文及與縣議事會董事會省議會互相行文均用移，民政長行文鄉市議事會市董事會及鄉董用照會。

第一百七條 市鄉議事會市董事會及鄉董各備木質圖記，由都督府核定式樣通行，各該管民政長刊發，仍由民政長申報都督府立案。

## 第九章 附則

第一百八條 本制以公布後，文到之日，爲施行之期。

第一百九條 本制內所定應由縣議事會董事會辦理之件，在縣議事會董事會未經成立以前，由各該民政長代辦。

第一百十條 本制爲暫行制，俟常年省議會中再行增刪修改，修改定後，再由都督府公布，另訂期日施行。

(二年修正)本制修正後，得因中央頒布之法律修改，或廢止之。

此外各條之民政長字樣，均改爲縣知事，其都督字樣，均改爲民政長。

第一百十一條 本制施行細則，由都督府酌定。

## 九 漢口特別區市政局章程

第一條 漢口市政局，辦理特別區地方行政，並委任管理警察事務。

第二條 市政局設局長一員，由內務部呈請派充，主任一員，由內務部呈准派充。局員、雇員、錄事員額，由局長核定。



分別委派，呈報內務部備案。

第三條 市政局組織市政評議會，以局長爲評議長，設評議若干員，其員額由內務部核定。每年由市民就區內中外住民之不動產或納稅較多者，暨歷辦公益事務卓著聲望者，選舉之。

第四條 區內地方行政，由市政評議會協議，以投票多數決之。決定後由局長執行，局長如認爲有窒礙時，得交復議。

第五條 區內地方捐稅，由市政局徵收之。

第六條 市政局辦理地方行政，及警察經費，以所徵之地方捐稅充之。

第七條 外國人在區內已取得之土地房屋，應改領永租契據，嗣後外國人對於區內之土地房屋，得爲長期租賃，以五十年爲限，但仍得續租。

第八條 市政局辦事細則，及評議員選舉規則，評議會議事規則另定之。

第九條 本章程自公布日施行。

## 十 天津特別區市政局章程

第一條 天津市政局，辦理第一特別區，及第二特別區地方行政，並委任管理警察事務。

第二條 市政局設局長一員，由內務部呈請派充，第一區設主任一員，第二區設副主任一員，由內務部呈准派充。

局員雇員錄事員額由局長核定分別委派呈報內務部備案

第三條 各特別區組織市政評議會，以局長爲評議長，設評議若干員，其員額由內務部核定。每年由市民就區內中外住民之不動產或納稅較多者，暨歷辦公益事務卓著聲望者，選舉之。

第四條 區內地方行政，由市政評議會協議，以投票多數決之。決定後由局長執行，局長如認爲有窒礙時，得交復議。

第五條 區內地方捐稅，由市政局徵收之。

第六條 市政局辦理地方行政及警察經費，以所徵之地方捐稅充之。

第七條 外國人在區內已取得之土地房屋，應改領永租契據，嗣後外國人對於區內之土地房屋，得爲長期租賃，以五十年爲限，但仍得續租。

第八條 市政局辦事細則，及評議員選舉規則，評議會議事規則，另定之。

第九條 本章程自公布日施行。

## 十一 東省特別區市政管理局章程

第一條 政府爲統一東省特別區內市政，並另求市政之發展起見，特設市政管理局管理之。

第二條 市政管理局，設局長副局長各一員，由內務部呈請簡派，主任二員，由內務部呈請薦派。局員、雇員若干人，

由局長擬定名額，呈候內務總長核定委派。

第三條 市政管理局，得延聘參議顧問若干人，建議關於市政進行發展各事宜，仍由局長呈候內務總長核定。

第四條 凡關於本特別區市政應行舉辦之重要事件，由局長呈候內務總長核定施行。

第五條 特別區原設各機關，及所辦公益事務，應繼續辦理。

第六條 關於市政各種現行章制及辦法，有與現在情形相抵觸應行修改者，得由局長查明，呈候內務總長核定

施行。

第七條 凡未經規定事件，由局長酌擬辦法，呈候內務總長核定。

## 十二 湖南省憲法之市鄉自治制

### 第十一章

#### 市鄉自治制大綱

(民國十一年公佈見蘇社特刊第一期省憲)

第一百十條 市鄉皆為自治團體。

第一百十一條 省以內之都會商埠人口，滿二十萬以上者，為一等市人口。滿五萬以上，不及二十萬者，為二等市人口。滿五千以上，不及五萬人者，為三等市，不及五千人者，屬於鄉。

第一百十二條 一等市，直接受省政府之監督。

第一百十三條 一等市，設市長一人，由全市民直接選出。

第一百十四條 一等市，設市議會，由全市民直接選出之議員組織之。其選舉及組織，以省法律定之。  
市議會之議員爲無給職。

第一百十五條 一等市，設市委員會，以市長爲委員會長。凡市之行政方針，由委員會議決施行。

委員會之半數，由市議會選出。其他之半數，由市長從各職業團體中擇任之。

委員會之委員爲無給職。

第一百十六條 一等市市政公所之專務職員，由市長經委員會之同意任用之。

第一百十七條 一等市之公民，對於市之重要立法，有直接提案及總投票之覆決權，其方法以省法律定之。

第一百十八條 在不抵觸省法令之範圍內，一等市有左列各事項之自治權。

一、市以內之教育，及與教育相聯屬之事項。

二、市以內之街道水溝，及其他土木工程事項。

三、市以內之電燈、電車、煤氣、自來水，及其他關於公益之營業。

四、市以內之警察衛生，及各種公益慈善事項。

五、其他依省法令賦與或由省政府委託市執行處理之事項。

第一百十九條 一等市受省政府之監督，得制定左列各種市稅。

一、房屋稅。二、車馬稅。三、戲院及其他各種遊戲場稅。四、屠宰稅。五、酒館稅。六、附於省稅之附加稅。  
七、其他稅則得省政府之許可者。

第一百二十條 一等市受省政府之監督，得募集市債。

第一百二十一條 二等市之組織，得適用本法自第一百十三條至第一百七條之規定，但受縣政府監督。

第一百二十二條 二等市之自治權，得適用本法第一百十八條及第一百十九條之規定，但以不抵觸省及縣法令爲範圍。

第一百二十三條 一二等市之制度，以省法律定之。但在不背本法之範圍內，一二等市得自定其制度，經省議會認可施行。

第一百二十四條 三等市及鄉之組織，以省法律定之。但得斟酌各地方情形自定其組織，經省議會認可施行。

第一百二十五條 凡市鄉之收入支出，每年須詳細公布之。

### 十三 浙江省憲法之市鄉制

(民國十年九月公布見蘇社特刊第一期省憲)

## 第十五章 特別市

第一百四十條 商工薈萃之區，人口滿十五萬以上者，爲特別市。

特別市爲自治團體直接受省之監督

第一百四十一條 合於前條之規定，由市民三千人以上之陳請，經省議院之議決，得成立爲特別市。

第一百四十二條 特別市區域之分合變更，由有關係地方之選民總投票決之，但須受省政府之認可。

第一百四十三條 特別市議會，及其執行機關之組織，由全市選民公決之，但須受省政府之認可。

第一百四十四條 在不抵觸國法省法範圍內，特別市有左列各事項之自治權。

一、市教育及與教育聯帶事業。

二、市道路溝渠及其他土木工程事項。

三、市電燈、煤汽燈、自來水、電車及其他公共營業。

四、市警察、保衛團、衛生醫院，及各種公益慈善事項。

五、市以內民生計及民食統計事項。

六、市公產營造物之管理及處分。

七、其他依省法律賦與，或由省政府委託執行處理之事項。

八、自治權之範圍內，得自定各項規則。

第一百四十五條 特別市之選民，對於市之重要立法，有直接提案及總投票之覆議權。

第一百四十六條 特別市除固有各種捐稅外，得制定左列各種市稅，及其他公共收入，但不得與省法相抵觸。

一、房捐。

二、地價增加稅。

三、奢侈品入市稅。

四、娛樂場稅。

五、飲食業稅。

六、附於省稅之附加稅。

七、其他捐稅得省政府之許可者。

第一百四十七條 特別市得募集市公債，其用途以生產之投資及災荒之救濟爲限。

第一百四十八條 特別市之預算決算案，每年須詳細公布之。

## 第十六章 市鄉

第一百四十九條 縣治所在地或商工薈萃之區，而人口滿一萬以上者爲市，其餘爲鄉。

第一百五十條 市鄉爲自治團體，受縣之監督。

第一百五十一條 市鄉之組織及其事權，以法律定之。

第一百五十二條 市鄉區域之分合變更，由有關係地方之選民總投票決之，但須受縣之認可。

第一百五十三條 市鄉爲自衛計，得由市鄉住民組織保衛團，其規則另定之。  
第一百五十四條 市鄉及市鄉人民爲協謀公益計，得組織各種公共組合，其規則另定之。  
第一百五十五條 市鄉之預算決算案，每年須詳細公布之。

## 十四 審查後之鼓嶼公界新章已通過總表決大會

各代表贊成代議制

交涉員已預備提出

領事團將詳加討論

十五日鼓浪嶼特訊，修正鼓浪嶼章程。前日在普育學校開總決大會，因起草員與審查員意見不同，致各團體代表不能即表決。起草案採委員制，審查案採代議制，前者依據法理，後者遷就事實。其不同之點，由華民公會舉出，送各團體代表參考，定十三日再在普育學校開第二次總決大會。是日各團體到者，五十餘人，起草員審查員均有列席，推黃韜山爲主席，羅揚才爲速記，討論結果，先表決起草會之委員制，贊成者少數，復表決審查會之代議制，加華民公會所增之複決權創制權等三條，結果多數通過。當場舉李漢青張瀾谿孫印川整理文字，於是數月來之修約運動，告一段落。

此新章程現由華民公會，備函送交交涉員，交涉員已預備提出，不日可送交領事團，領事團對此，有相當容納



之意。接我國交涉員函後，將開會詳加討論，自驅黎（工部局巡捕長）運動成功後，鼓喚華人，民氣爲之一振。領事團對工部局董事，已有願增華人名額之表示，惟華人以工部局明春即須改組，故此時無意加入，總之鼓喚華洋間之種種不平，雖一時未必能消除。然至此已有一轉機，華人已力爭自由平等，而洋人亦不敢藐視華人公意矣。

按此項章程，起草後曾見本報，惟現在表決所用者，則爲審查後之本。與前報已有不同，茲將再錄如下，閱者如與起草後之章程，兩相比較，則差別自見。惟應聲明者，則華民會所增之創制複決諸權三條文尙未添入耳。以下爲

### 審查鼓浪嶼公共市公約說明書

本會承社團之委託，審查鼓浪嶼公共市公約草案。計開會七次，到會審查員將於原案之立法精神，均無異議。惟爲圖交涉之圓滿，及施行之便利起見，參酌內外情勢，於第三第四兩章，多所變更，非敢故爲立異也。誠以立法方針，理想與事實，雙方兼顧，庶幾無所窒礙耳。至其他各章，亦有僭易之處，重要各點，均附說明，毋須贅述。總之智者見智，仁者見仁，觀察之心理不能同，則規定之方針，自難畫一。起草之後，繼以審查，本切磋琢磨之旨，期集思廣益之效，既承委託，管蠡之見，何敢自闕，至何去何從，應俟大會之公決。本會絕無容心，除印刷備大會參考外，並先揭之報端，深望明哲諸君，正其謬誤，免貽口實，俾交涉圓滿，施行順利，則全嶼市民將蒙其福利，豈獨審查諸同人拜嘉已哉。

說明，原案用公約二字與民約意義相近，地方自治章程，其立法出諸市民者，謂之公約，固無不可。惟慣例自治法案中，或以關係市民之權利義務者別定市公約，爲避重複免招誤解計，故仍依章程之名稱。

## 第一章 總綱

第一條 鼓浪嶼爲條約上之關係，暫作爲公共市，其領土主權，仍屬中華民國。

說明，鼓浪嶼之成爲公共市，實本於清光緒二十八年十二月二十二日外務部奏准之鼓浪嶼公共地界章程。「見商務印書館出版光緒新法令第二十三頁」此種公共市出於吾國之自動，「興泉永道呈請閩浙總督轉咨外務部向美使交涉得公使團之承認乃成立此章程」欲解除條約上之關係，實爲較易。故條文中標明暫作兩字，爲後來收回完全自治權地步。

第二條 鼓浪嶼在中華民國福建省廈門之西南偏西。其界限依本嶼現在周圍距潮落之處十丈，劃一無形之線爲界，其面積爲四個半方里，合英里一個半方里。

說明，本條「依原案」此條載明本市之區域，與原章程第一條大致相同。

第三條 凡中華民國人民及各國人民在市住居者，均爲本市民民。

說明，公共市採大同主義，則原案有約兩字儘可刪去。

第四條 市之自治權屬於市民全體，依本章程委託市議會代行立法權，市董事會處理一切事務。

說明，改市民會議爲市議會，及改市政委員會爲市董事會，其理由詳下文第三章及第四章。

第五條 市之自治事務如左。

(甲)關於市內道路，碼頭公園，飲料水溝渠，電燈電話，及一切建築物之管理，監督，修繕，改良事項。

(乙)關於市之公安警察事項。

(丙)關於市之公共衛生事項。

(丁)關於市教育事項。

說明，丁項以上均從原案，但甲項水井二字改爲飲料水，綠水井二字範圍過狹，如事實上須用水船之水，或自來水，則不足以概括之。

(戊)關於市之捐稅事項。

說明，捐稅名目因時制宜，不應爲具體之列舉。

(己)關於市有財產之管理處分及其收入事項。

(庚)關於市之公共娛樂事項。

(辛)關於戶口之調查，及市公民之登記事項。

說明，己庚辛三項均依原案。

(壬)執行市議會議決之事項。

(癸)其他市之公共事項。

說明，本項概括列舉未及之事項日後方免發生爭執問題。

第六條 本市之地丁，錢糧，海灘，地租，及其他國家稅，均由中華民國地方官徵收之。

說明，本條『係原案』本市土地主權既屬中華民國，地丁錢糧海灘地界以及其他國家租稅，當然亦歸中華民國徵收，此條與原章程第十一條略同。

## 第二章 市民

第七條 市民在法律上一律平等，無男女種族宗教階級之區別。

說明，本條依原案。

第八條 市民之權利，舉其重要者如左。

(甲) 市民有保護其身體之權，永遠不受罰，非有犯罪不受逮捕，被拘押時不得虐待，須於四小時內將其拘押理由通知本人，最遲須於二十四小時內送法庭訊問。否則本人或第二者得將狀請法庭立即提問。

(乙) 市民有住居不可侵權，非經本人特許，或依法定程序，不得搜查。

(丙) 市民有住居遷徙之自由。

(丁) 市民有宗教信仰之自由。

(戊) 市民有言論出版之自由。

(己) 市民有集會結社之自由。

(庚)市民有營業之自由，非依法律不受限制。

(辛)市民有書信秘密之自由。

說明，辛項以上均依原案，壬項購槍給照屬於公安警察之範圍，無特別規定之必要，故刪去。

(壬)公民依本章程有選舉權及被選舉權。

(癸)市公民當廈門交涉員，領袖領事公斷市議會與市董事會爭執事項，不同意時，有票決權。

### 第九條 市民應盡之義務如左。

(甲)市民有納市捐稅之義務。

說明，理由詳第五條戊項。

(乙)市民有遵守市議會議決案之義務。

說明，奉行二字之義，已概括在遵守中，故刪去。

(丙)市公民有擔任市議會議會及市董事會之義務。非年在六十歲以上，或染疾病或為職務他往，或依本

章程之規定，不得擔任者，不得謝絕。

說明，本章程第三章有迴避之條文，故應加入或依章程之規定，不得擔任者一語。

市民違反前項各款之規定，得停止其公民權，或增課市捐稅，其罰則另定之。

說明，原案但規定應盡之義務，而缺違反規定之制裁，在事實上恐乏效力，故添設此文。

第十條 市民具有下列各項資格，經依法向市董事會登記者，爲市公民。

(甲) 年齡滿二十歲者。

說明，吾國現行法例以十六歲爲成年，民律草案以滿二十一歲爲成年，則予以公民權之時期，不宜過遲，故縮短一年。

(乙) 識文字者。

(丙) 住居本市一年以上者。

說明，原案六個月時間過短，於本市情形或未熟識，故加長半年。

(丁) 有正當職業者。

說明，原案條文中不冠以在本市三字，以免範圍過狹，凡屬市董事會調查所能及者，均爲合格。按添此說明，以免登記時爭執。

登記時另以規則定之。

第十一條 有左列情形之一者，取銷其市公民資格。

(甲) 被褫奪或停止公權尙未復權者。

(乙) 患精神病者。

(丙) 有鴉片癮者。

說明，本條依原案。

第十二條 市公民年滿二十五歲，曾經服務社會公益事業一年以上，並有左列資格之一者，得被舉為市議會議員，及市董事。

說明，原案乙項中有在本市服務教育或辦理社會公益事業者一語，為曾經中等學校畢業之附屬條件，殆謂中等學校畢業者較大學或專門學校畢業者之學識為低，故又加以經驗之限制。非無相當理由。然限制智識階級而不限制資產階級『丙丁兩項無此規定』於理似未得其平，故將此等文句移在總綱中，為一般的限制，以免畸重畸輕。其刪去在本市三字，及改三年為一年者，恐其限制過嚴。刪去教育二字者，以教育亦屬公益之一，合併聲明。

(甲)曾經中等以上學校畢業者。

說明，從教育出身之人才，在市公民尚屬有限。若嚴資格，則選舉難得其人。故從寬規定，併甲乙兩項而為一。

(乙)在本市管業估值在一萬元以上者。

說明，智識階級既限定中等學校以上畢業者，則資產階級之限制，亦應提高，方能勻稱。故改二千元為一萬元。

(丙)在本市年納房屋捐或房租捐一百元以上者，『該捐無論係行會或公司代價均可提出一人受人選舉。』

說明，改二十元為一百元，理由同前項，至添房屋捐及刪去房租捐係專指外國人而言一語。以無論華籍或洋籍，凡納兩捐中之一者，均可適用此規定也。

## 第三章 市議會

說明，原案委員制以市民會議爲立法機關兼監督機關，以理論言，固屬相宜。然鼓浪嶼住民至少約在二萬人以上，「目下無確實統計，難資參考，姑爲一種揣測之詞，在事實上或有出入」其前適合第十條之資格者，至少約占三分之一。假定以七千人計算，依百分之四十以上比例，其法定出席人數爲二千八百人以上，試問鼓浪嶼目下有容納此數之議場否？其難行者一。藉曰有此議場，人多言雜，一案提議，累月經年而不決，必至妨害市政之進行，其難行者二。况事實上吾國人民熱心政治者尙居少數，觀於國會省議會議員之選舉，及向來各社會出席人數，即可瞭然。欲求百分四十以上之出席，爲絕對不可能之事，兼之原案對於參政資格，不分男女，以吾國今日婦女，多數日守深閨，參與社會上事者，無異鳳毛麟角，則出席人數必少之又少，其難行者三。故從事實上着想，市民會議制度之採用，認爲時機未至，不得已仍沿用代議制度。

第十三條 市議會議員，以十六名爲限。由中華民國籍之市公民選出十名，其他各國國籍市公民選出六名，同時并選出同數之候補人。

說明，華洋議員之名數不加限制，則選舉之結果，公民較少之一方，必全數落選，或至與公共市之本旨不符。前項之選舉法，另以規則定之。

第十四條 四親等以內之親族，同時不得爲市議會議員。同時當選者，以子避父，弟避兄，妻避夫，妹避姊，其他以此



類推。

說明。本條文所謂類推者，即援卑屬避尊屬之例。

但彼此同意，得自推一人擔任。

說明，附此但書，求事上之便利，以免削足適履之嫌。

第十五條 四親等議內有爲市董事者，同時不爲市議會議員，其迴避方法，準用前條之規定。

說明，以上兩條所以防徇情舞弊之失。

第十六條 市議會設議長一名，副議長一名，由市議員中互選之。

前項選舉法別以規則定之。

第十七條 市議員以二年爲任期，每年改選，半數由中華民國籍市公民選出五名，其他各國籍市公民選出三名。

說明，本條係依據第十三條之規定而爲支配，改選時方不發生爭執。

前項一年任滿之半數，以抽籤法定之。

第十八條 市議長副議長以二年爲任期，再被選者均得連任，但不得連至三次以上。

說明，市議長副議長在改選半數之列，故但標明任期二年而已，其限制不得連任三次以上者，一防專橫，二恐服務過久，予人以難堪也。

第十九條 市議員因事出缺，以候補人充之，候補人補完時，應即補選。

說明，慣例議員因事出缺逾定額三分之一應即補選，依此規定，則出席議員常苦不足法定人數，故依中華民國國會省議會選舉法之規定，採用候補制度。

前項補缺之任期，以補足前任未滿者為限。

第二十條 市議長因事出缺，以副議長補充。副議長因事出缺，應行補選。補缺任期準用前第二項之規定。

第二十一條 市議長副議長市議員均為名譽職，但市議長副議長於辦公所必需之範圍內，得給相當之公費，其數目由董事會定之。

第二十二條 市議會得設文牘庶務譯等員，其薪水另以規則定之。

說明，市議會議員，華洋均有，恐言語不通，故須置譯員。

第二十三條 市議會之職務權限如左。

- 一、決算之審查及預算之議決。
- 二、徵收市捐稅規費使用費之議決。
- 三、募集市公債及其他有負擔契約之議決。
- 四、市不動產之買賣及其他處分之議決。
- 五、市之財產營造物公共設備及處分之議決。
- 六、市公約市規則之議決。

說明，市公約爲住民之權利義務而制定者，市規則爲執行市公約及管理使用市之財產營造物與公共設備而制定者。

七、選舉市董事。

八、彈劾市董事長及市董事。

說明，彈劾對於何種機關行之。本項雖未加規定，但以二十七條類推，當然屬於交涉員及領袖領事。

九、答覆市董事會及官廳之諮詢。

十、建議於市董事會及官廳。

十一、市民請願或建設事項之議決。

十二、其他本市應興應革事宜之議決。

說明，本條採列舉主義，惟恐遺漏，故以十二項概括之。

第二十四條 市會分特別會通常會臨時會三種。特別會於會計年度一個月前舉行之，其會期不得過二十日，通常會每月一次，於月之第三星期一行之。臨時會經市議會議長或交涉員領袖領事或市董事長認爲必要時，或經議員三分之一提議，由市董事長召集之。

說明，會計年度三個月前舉行特別會，其主旨在決算之審查與預算之議決，市議會議事規則別定之。

第二十五條 會議時廈門交涉員，領袖領事，市董事長，市董事，或各課職員，均得到會陳述意見，但議決之事項，與

陳述意見者有利害關係時，得拒絕到會。

說明，交換意見爲促進政治之要旨，但有利害關係，則易至妨礙議員之發言，故設拒絕到會之規定，前項之陳述意見者，不得加入表決之數。

第二十六條 議事件由市議長呈報廈門交涉員領袖領事備案，一面移交市董事會按章執行。

說明，但云備案不曰查核後移交執行者，防事務之延稽也。但議決事項如有侵越權限，違反法令或妨害公益者，市董事會得聲叙理由，提交覆議，其救濟之法詳下章。

第二十七條 市議會於市董事會之施政方針或執行方法，視爲踰越權限或違反法令或妨害公益者，得聲叙理由，由停止執行。若市董事會堅持不改，得呈請廈門交涉員領袖領事爲之公斷，公斷後認市議會之主張爲有理由，市董事會應即停止執行。前項之公斷，如廈門市交涉員領袖領事彼此不同意時，應向諸公民投票公決。

說明，市議會專橫，既有覆議解散之規定。「詳見下章」則市董事會專橫，亦當有救濟方法。交涉員與領袖領事爲監督機關，呈請其公斷，以免相持不下，若彼此不同意，則付諸市公民票決，仍不失尊重民意之精神。

#### 第四章 市董事會

說明，本章之市董事會與原案之市政委員會，同爲執行機關。顧不用委員名義而用董事名義者，以對於舊有章程之名稱，可存者存之，不欲多所變更也。

第二十八條 市董事會以市董事七人組織之。中華民國國籍市公民占四名，各國國籍市公民占三名，選舉市董事時，並選出同數之候補人，市董事會應互選市董事長一名，前兩項之選舉法，另行規則定之。

說明，市董事之分配，就人口納稅比例，中國國籍與各國國籍，原不止四與三之比，本條文所以爲此分配者，蓋以各國籍之董事過少，或至失公共市之性質耳。

第二十九條 市董之迴避，准用第十四條之規定。

第三十條 市董事以二年爲任期，但任滿再被舉者得連任之。

說明，本條設連任之限制，所以資熟手也。

第三十一條 市董事，因事出缺，以候補人充之。候補人補充時，應即補選。

第三十二條 市董事長因事出缺，應於兩星期內補選。其未補選前，由市董事會推舉臨時代理，前條及本條之補

缺任期，以補足前任未滿者爲限。

第三十三條 市董事長總理事務，監督指揮所屬職員。

說明，市董事會乃執行機關，非議決機關，故市董事長有總理監督之規定，以重其職務，俾收臂指之效焉。

第三十四條 市董事會爲執行市政，分設總務、工務、警察、衛生、教育、財政各課。

說明，本市人口不多，事務簡單，故改局爲課，由董事兼任，以免煩費。各課設課長一人，由市董事長就董事中指派擔任之。至其任期均爲二年，各課得設佐理員若干人，由課長推薦，市董事長委任之。

說明，市董事兼課長，爲名譽職，不能常川駐會，故設佐理員若干人，以補助其所不及。

第三十五條 各課辦事規則，由市董事會制定，交市議會議決施行。

第三十六條 市董事長及市董事，均名譽職。但於辦公必需之範圍內，得茲相當之公費，其數由市議會定之。

說明，市董事長及市董事，雖爲名譽職，然因公受損，應予賠償，故有酌給公費之規定。

第三十七條 各課佐理員爲有給職，其薪俸由市議會議定之。

說明，佐理員乃常川駐會佐理課務者，故定爲有給職。

第三十八條 市議事會對於市議會之議決，認爲侵越權限，違背法令，或妨害公益時，得申述理由，提交覆議，市議會仍執前議時，得呈請廈門交涉員及領袖領事解散之。但市議會解散後，應於一個月內重行選舉，召集開會，如再執前議，市董事會應全體辭職。市董事會全體辭職後，應於十日內重行選舉，交涉員與領袖領事彼此不同意時，準用第二十七條第二項之規定。

說明，市議會仍執前議時，不規定撤銷而規定解散者，蓋撤銷之實行，易於解散。若慣行之，則市議會已同虛設，故舍彼取此也，其他參照第二十七條第二項說明。

## 第五章 特別審判所

第三十九條 市內由中華民國設立特別審判所，其審判員由中華民國司法部委任。

說明，本條依原案。

第四十條 特別審判所，審理市內中華民國人民無領事裁判權國人民，視訴違警案，以及民事訴訟，但中華民國人及無領事裁判權國人民干犯刑律者，審判員得分別傳拘先行訊問。然後送思明地方檢察廳偵查，依法處分。說明查原章程第十二條內規定倘所犯罪案重大，應由該員先行審問，再行錄送交地方官審理等語，是特別審判對於刑案，只有審問之權，不應有假預審權限。我國現行刑訴，被告人之訊問別為專章。故本條文中之假預審三字，應改為訊問。又我國實行民刑訴條例，法院兩字，專指審判衙門而言，刑案開始進行，應由地檢廳先行偵查處分，故改為思明地方檢察廳偵查依法處分。

第四十一條 領事裁判權未撤銷以前，有領事裁判權國人民為原告。中華民國人民為被告之民事訴訟，該國領事得到庭觀審。

說明，本條依原案。

第四十二條 特別審判所，對中華民國人民及無領事裁判權國人民所有民刑訴訟，得直接傳喚拘押之。但在領事裁判權未撤銷以前傳喚有領事裁判權國人民，應照會該國領事。關於民事強制執行事件，準用前項之規定。

第四十三條 中華民國人民及無領事裁判權國人民訴訟，不服特別審判所之判決者，得依中華民國訴訟法，中華民國上級法院上訴。其係華洋訴訟，中華民國人民為被告時，則其上訴依華洋訴訟條例辦理。

說明，本條依原案。

第四十四條 特別審判所，完全適用中華民國法例。但屬於人事訴訟，當事者之雙方或一方爲他國籍時，準參用國際私法之慣例。

說明，特別審判所由中華民國設立，當然適用中國法，於此爲規定，所以正準繩而免爭執。其訴訟，應參考當事者所屬國之法例，此爲國際私法之共通原則，故附此但書。

第四十五條 特別審判所，應設看守所，管收中華民國及無領事裁判權國民刑訴訟被告人。但刑案之人等，經訊問後，應即移送思明地方檢察廳處分。

說明，輕微案犯應由特別審判所爲之拘留，故宜附設看守所，刑事案件無論輕微重大，均應歸思明地方檢察廳受理。故特別審判所於訊問後，應即時移送地方檢察廳處分。

第四十六條 刑事犯或違警犯經市董事會拿獲，不於二十四小時內送特別審判所，則特別審判所，或當事人所屬有領事裁判權國之領事，得即向市董事會提訊。

說明，此條所以防市董事會之擄人拘私據處分。

第四十七條 在領事裁判權未撤銷以前，內地民刑被告人逃入本嶼，得由中華民國各級審檢所派吏警持票送請市董事會簽字，爲被告人在有領事裁判權國人民住宅內者，並應將票送該國領事簽字，市內警察應即協助拘拿等情形緊急者，當扭交警察隨後簽字提解。政治犯不適用前項之規定。

說明，政治犯以不引渡爲原則，故不與民刑被告人同一處置。



第四十八條 特別審判所應許經中華民國司法部登記之中華民國律師行其職務。

說明，本條依原案。

第四十九條 凡違反本章程及其法令所定之規例，所收罰鍰，及供違警行為所設收之物，概歸市議事會處分之。

## 第六章 附則

第五十條 本章程由廈門交涉員根據本市中華民國人民公意，向領事團商議妥洽呈報，中華民國政府批准，後經一個月發生效力。

說明，本章程由各團體臨時會議，此時市議會尙未成立，故由廈門交涉員根據華民公意，向各國領事商議之。

第五十一條 本章程如有必須修正之處，須由市政議會議員過半數之應議出席議員三分之二通過，並由廈門交涉員呈報，中華民國政府批准後。

說明，市章程爲一市之根本法，自不宜輕易變更。然立法貴乎因時制宜，亦不能長久不變，故於此酌出修正之程序。補第八條癸項說明市民會議既改爲市議會，則創制複決撤回權利規定之必要，惟屬市議會與市董事會爭執事項，呈請廈門交涉員及領袖領事公斷彼此意見不同，應歸市公民票決，以杜糾紛，其不用機會者圖事實上之便利也。

## 十五 淞滬市區督辦署官制（十四年五月三十日公布）

第一條 爲辦理淞滬市區內之國家行政事務，及監督淞滬市自治事務，置淞滬市區督辦，由臨時執政特任，其職權如左。

一、關於淞滬市區之劃定變更，及所屬港灣之管理改良事項。

二、關於淞滬市之戶口調查事項。

三、關於淞滬市自治之選舉及監督事項。

四、關於公安防疫及水火災之消防等警察事項。

五、關於交涉事項。

六、關於金融及銀行事項。

七、關於不屬於市並未經國家設有專署，及不屬於縣之管理之國家收入，或由他撥歸掌管之收入事項。

八、關於市區及所屬港灣新設之公共建築及道路，並其他不屬於市自治之土木工程事項。

九、依法令或主管部署之委託監督特別官署之行政事務。

第二條 淞滬市區督辦管轄之國家行政區域，與淞滬市自治區域同。其劃定程序，於淞滬市自治制定之。

第三條 淞滬市區督辦爲執行法令或受法令之委任，得發布市單行章程。

第四條 淞滬市區督辦，關於市自治之監督，依淞滬市自治制規定行之。

第五條 淞滬市區督辦爲執行第一條第四款事項有必要時，得函請駐紮鄰近陸海軍警備各隊之援助。

第六條 淞滬市區督辦署設廳處如左。

一、總務廳，掌撰擬機要文書，及關於本署職員之進退考核會計收發保管編輯等一切庶務，兼掌淞滬市區之劃定，變更市內自治區之分割，調查市之戶口及監督市之自治，辦理市之選舉並監督警察事項，或其他不屬於他處之行政事務。

二、交涉處，掌監督交涉事務。

三、財務處，掌金融銀行及第一條第七款之收入等事務。

四、工務處，掌市新區設之公共建築及道路或其他不屬於港務處所管及市自治之土木工程事務。

五、港務處，掌關於港灣之管理推廣修繕或改良等監督及計畫事務。第一條第九款之事務，依其性質，分別由各廳處辦理。各廳處得設科分理事務各科之職掌，由督辦擬定呈請臨時執政核准。

第七條 淞滬市區督辦署會辦二人，簡任，輔助督辦處理本署事務並監督所屬職員。

第八條 總務廳置廳長一人簡任，各處置處長一人薦任，承督辦之命，掌理廳處事務。

第九條 各科置科長一人科員若干人，委任承長官之命，掌理本科事務。總務廳置秘書薦任，得兼任本廳科長，秘書科員員額，由督辦擬定，呈請臨時執政核准。

第十條 淞滬市區督辦爲執行關於技術之事務得置技正薦任置技士委任隸屬於各該廳處掌理關於化驗工程等事務。技正技士之員額，由督辦擬定，呈請臨時執政核准。

第十一條 淞滬市區督辦署，爲便於行政事務之進行及稽核，得置視察薦任。分隸於各廳處，其員額由督辦擬定，呈請臨時執政核准。

第十二條 淞滬市區督辦署，爲執行職務，有所諮詢起見，得酌聘顧問或參議。

第十三條 淞滬市區督辦署，爲繕寫文件及襄理雜務，得酌用雇員。

第十四條 淞滬市區，設左列各署，受淞滬市區督辦之指揮。監督其官制，另以命令定之。一、外交部特派淞滬交涉員署，二、淞滬警察廳，三、淞滬水上警察廳，四、港務局。前項官署以外，如因執行特種行政事務，有必要時，得由淞滬市區督辦，呈請臨時執政，另定官制。

第十五條 淞滬市區督辦職權內事項，在本制施行前，向由市區內各行政官署辦理者。應於督辦署成立後一個月內，由各該官署，移交督辦管理。淞滬市區督辦，應於前項期滿之日，將移交事務接收完竣，呈報臨時執政並分別咨報各主管部署。

第十六條 淞滬市市長，未選出以前，所有應歸市之自治事務，由淞滬市區督辦，暫代執行。爲執行前項事務，得於督辦署，設臨時市政管理局，其官制另定之。臨時市政管理局，應於市長選出後一個月內，將代執行之自治事務，移交於市長。

第十七條 市自治制未施行以前，所有淞滬地方之官有地產房舍及其他財產，均爲國有財產。市自治制施行後，因執行自治事務，必須撥交市有者，由督辦酌量情形，咨由主管部署，會呈臨時執政核准。自核准後，應由該管官署，於一個月內實行撥交。

第十八條 本制自公布日施行。

### 臨時執政令

淞滬市自治制（十四年五月三十日公布）

## 第一章 總綱

第一條 淞滬市爲自治團體，受淞滬市區督辦之監督。於本制及其他法令所定範圍內，辦理自治事務。

第二條 淞滬市之區域，由淞滬市區督辦江蘇省長協同調查劃呈，定請臨時執政以命令定之。其變更時亦同。

第三條 市之自治事務如左。

一、關於市內已成之道路及溝渠橋梁或其他公共建築之管理修繕及改良事項。

二、關於市之電燈煤汽電車自來水電話及其他公共事業之監督或經營事項。

三、關於市之公共衛生事項。

四、關於市之救濟民生事項。

五、關於市內農工商各業之助長事項。

六、關於市之教育及風化事項。

七、關於市之公共娛樂事項。

八、關於市之財政及公債事項。

九、關於市有財產之管理處分及其收入事項。

十、其他依法令所定屬於市職權或受委託由市代辦之事項。

第四條 關於其住民之權利義務及市自治事務。得制定市公約，但不得與本制及其他法令抵觸。

第五條 市因執行市公約及管理使用市之財產或設備得制定市規則。

第六條 市公約及市規則應刊登市公報，或豫爲指定之報紙公告之。

## 第二章 市住民及其權利義務

第七條 凡住民於市內者，均爲市住民。依本制及市公約所定得享受權利擔負義務，於市內雖無住居，而有不動產之所有權或典權或在市內有營業所或事務所者亦同。

第八條 市住民有本國國籍之男子年滿二十歲以上，並接續住居市內滿一年以上，合於左列各款之一者，有選

舉市議會議員之權。

- 一、現從事於正當之職業而能解說並書寫本國日常通行文字，或年納直接國稅或本市稅捐二元以上者。
- 二、曾任或現任官職或公共職務者。

三、在教育部有案之本國或外國國民小學以上學校畢業或充教員者。

第九條 市住民有本國國籍之男子年滿二十五歲以上，並接續住居市內滿二年以上，合於左列各款之一者，有被選爲市議會議員之權。

- 一、現從事於正當之職業而能解說書寫本國日常通行文字，並曾任或現任公共職務者。
- 二、雖現無職業而曾任官職或公共職務滿二年以上者。
- 三、現任官職者。

四、在教育部有案之本國或外國中學以上學校畢業或充國民小學以上學校教員者。

第十條 市住民有左列各款情形之一者，停止其選舉權及被選舉權。

- 一、褫奪公權尙未復權者。
- 二、經證明爲癲癡者。
- 三、未喪失中國國籍而有外國國籍者。

第十一條 現役軍人及在巡防隊警備隊警察官署任職或充當兵士巡警者，均停止其選舉權及被選舉權。

第十二條 管轄或駐在市內之行政及司法官吏停止其被選舉權。

第十三條 僧道及其他宗教師停止其被選舉權。

第十四條 凡被選爲市議會議員及其他公職者，非有左列情形之一，不得謝絕當選，或於任期內告退。違者得以市議會之議決，停止其一年以上二年以內之選舉權及被選舉權。

一、確有疾病不能常任職務者。

二、確有他項職業不能常居市內者。

三、年在六十歲以上而精力衰頹者。

四、連任至三次以上者。

五、因其他事由經市議會議決允許者。

第十五條 市住民分別依市公約或市規則所定有擔負市稅及其他經費之義務。

### 第三章 市議會

第十六條 市設市議會以由市住民有選舉權者直接選舉之議員組織之。市議會議員選舉程序，由臨時執政以命令定之。

第十七條 市議會議員額依選舉當時所調查有選舉權人之多寡定之，每滿一萬人選出議員一人。



第十八條 市議會議員爲名譽職。但於開會期內得津貼車馬食膳費用。

第十九條 父子兄弟不得同時爲市議會議員，若同時當選者，須以子避父以弟避兄。

第二十條 市議會議員任期三年。

第二十一條 市議會設議長副議長各一人，由議員用有記名單記投票法互選，前項互選以得票較多數者爲當選。

第二十二條 議長整理議事維持議場秩序，對外市爲議會之代表，指揮所屬事務各員，議長有事故時，由副議長代行其職權。

第二十三條 議長副議長任期均三年。

第二十四條 議員及議長副議長，再被選者均得連任。

第二十五條 市議會議員選出後，須選舉同數之候補當選人，市議會議員謝絕當選或任期中，因事故出缺時，以候補當選人名次在前者遞補。

第二十六條 議長副議長，因事故出缺時，應即補選。

第二十七條 補缺議員及議長副議長之任期，均以補足前任未滿之期爲限。

第二十八條 市議會分通常會與臨時會。通常會每年二次，每次一個月，以五月十一月爲會期。由市長召集臨時會。經市長認爲有必要情形，或經議員三分之二以上之提議，由市長召集。但涉及市長之事，由議長召集，督辦因必

要情形。亦得召集市議會之臨時會。

第二十九條 市議會之職權如左。

一、議決市公約。

二、議決以市經費籌辦之自治事務。

三、議決市稅及規費之徵收。

四、議決市之募債及其他有擔負之契約。

五、議決市之不動產之買賣及其他處分。

六、議決市之財產及公共設備之經營及處分。

七、議決市之公共事業之經營。

八、議決市之預算及決算。

九、議決其他依法令及本制屬於市議會權限之事項。

十、對於督辦或市長建議市內應興應革事宜。

十一、答覆督辦或市長之諮詢。

第三十條 前條第二款及第九款之事項，得經市議會議決，委託市董事會代行議決。

第三十一條 市議會之議事，非有議員總額過半數之列席，不得開議。非有列席議員過半數之同意，不得議決。但

選舉市長，非有議員總額三分二以上之列席，及列席議員三分二以上之票數，不得認為當選。前項但書規定，於覆議之議事準用之。

第三十二條 市議會認市長或市董事會董事違背國家法令或市公約，致市之利益或財產，受重大之損失時，得請督辦，分別核准，或轉呈臨時執政命其解職。

第三十三條 市議會會議時，市長或市董事會董事，均得到會陳述意見，但不加入議決之數。

第三十四條 市議會對於市董事會所定規則，及執行事務，視為越權，或違背國家法令或市公約，或於市之利益或財產確有損失時，得提案議決。開具理由，呈請督辦核准，停止其執行。不服前項之行政處分時，得依法向內務總長提起訴願。

第三十五條 市議會設事務所，置事務員，辦理文牘速記編輯會計，及一切庶務。前項事務員，由議長派充，事務員之員額及薪給，由市議會定之。

#### 第四章 市長

第三十六條 市設市長一人，由市議會就市住民有被選舉有市議會議員資格者中，選出三人，經由督辦，呈請臨時執政擇一任命，市長任期三年。

第三十七條 市長依市董事會董事之贊襄，執行市自治行政事務，制定市規則，對外爲市之代表。

第三十八條 市長公布市議會之議決案，並呈報督辦，市議會之議決案。市長認爲越權，或違背國家法令，或市公約，或於市之利益或財產確有損失時，得於該議決案送致後十日內，經市董事會之議決，請求市議會覆議。

第三十九條 依前條規定，請求市議會覆議之議決案。如市議會仍執前議時，應由市長呈請督辦核定公布或撤銷。

第四十條 市長提出各種議案，預算案決議案於市議會。但均須經市董事會之議決，決算案並須經審計處之審定。

第四十一條 市長爲有給職，其俸薪由市議會議定。

## 第五章 市董事會

第四十二條 市董事會贊襄市長，以董事組織之。董事分名譽董事及兼任董事二種，左列各員，均爲兼任董事。

一、工務局長，掌第三條第一款事務。

二、實業局長，掌第三條第二款及第五款事務。

三、衛生局長，掌第三條第三款事務。

四、民生局長，掌第三條第四款事務。

五、教育局長，掌第三條第六款第七款事務。

六、財務局長，掌第三條第八款第九款事務。第三條第十款之事務，依其性質，分別由各局辦理。

第四十三條 名譽董事之員額，定爲六人。

第四十四條 名譽董事，由市議會就市住民有被選舉爲市議會議員資格者選舉。其選舉方法及任期，準用關於市議會議員之規定。

第四十五條 各局局長，由市長於市住民中選擇有專門學識經驗者，呈請督辦派充。並由督辦報告主管部署。各局之組織及經費，由市長提交市議會議決。

第四十六條 市董事會會長，以市長充之。

第四十七條 應經市董事會議決事項如左。

一、提出於市議會之各種議案，及市之預算案決算案。

二、請求市議會覆議事項。

三、市規則。

四、經市議會委託之事項。

五、其他依法令屬於市董事會事項。

第四十八條 市董事會會議時，市議會議長及議員得到會陳述意見，但不加入議決之數。

第四十九條 市董事會對於督辦，得建議市內關於國家行政之應與應革事宜，並答覆督辦之諮詢。

第五十條 市長認董事之行為越權，或違背國家法令，或市公約，或於市之利益或財產確有損失時，依左之規則行之。

一、係名譽董事，應提交市議會議決處分。

二、係各局局长，應提交市自治職員懲戒委員會議決會。

第五十一條 市區會議決前條第一款之事項，準用第三十二條之規定。

第五十二條 市自治職員懲戒條例，由臨時執政以命令定之。

第五十三條 市董事會設事務所，置事務員，掌理文牘速記編輯會計及一切庶務。前項事務員，由市長派充。事務員之員額及薪給，由市長提交市議會議決。

## 第六章 市政之財政

第五十四條 市自治經費，以左列各款充之。

一、市稅，其種類如左。

(甲) 向歸上海市市政公所之稅捐。

(乙) 向歸開北工巡捐局之稅捐。

(丙)向歸吳淞商埠局或其他自治區所收同上性質之稅捐。

(丁)市內之奢侈稅娛樂稅，或遊興稅，但以國家不課稅者爲限。

(戊)其他雜稅及附加稅。

二、規費及使用費。

三、市有財產之收入。

四、市公共營業之收入。

五、市公債之收入。

六、其他依法令屬於市之收入。

第五十五條 各種稅捐，應由市議會議定整理稅目稅率案，及徵收方法，送由市長呈請督辦核准。

第五十六條 市稅之附屬於國稅徵收者，其稅目稅率及徵收方法，以國家之法律定之。

第五十七條 市之財產，以本制施行後，經督辦咨由主管部署，會呈臨時執政核准撥交者爲限。本制施行前辦理

第三條各款事項之財產，得由督辦咨商主管部署，准其作爲市之財產。

第五十八條 本制施行前因辦理第三條各款事項，由市民捐助之財產，經督辦核准，得作爲市之財產。

第五十九條 市因救濟災變，或經營公業，或爲特種設備，其資力不足時，得經市議會議決，由市長呈請督辦，轉請

國家，酌給補助經費。

第六十條 市因市住民求爲執行某項事務時，得徵收其規費。

第六十一條 使用市之公共設備者，得徵收其使用費。

第六十二條 使用費之徵收，以市規則定之。

第六十三條 市爲創設必要之公業或設備，經督辦核准後，得募集市公債。前項市公債，由市長提交議案於市議會，經議決後，送由督辦咨請主管部核准。

第六十四條 市財產中有爲市民所捐助，且經指定用途者，不得移作他用。但其指定之事項，依法令變更或廢止，經市議會議決，呈由督辦核准者，不在此限。

第六十五條 市之會計年度，以每年七月一日開始，至翌年六月末日止。

第六十六條 每一會計年度前，應由市財務局將本市經費之歲出歲入，製成預算表，呈請市長提交市董事會議定。於每年五月通常會開會時，由市長提出於市議會。

第六十七條 以市經費辦理之事項，非一會計年度內所能完竣或其費用非一會計年度內所能籌撥者，得經市議會之議決，預定年限，設繼續費。

第六十八條 預算內除正額外，得設預備費以備預算不敷及預算外之支出，但不得充市議會否決事件之用。

第六十九條 在同一會計年度內，於既定之預算有追加或更正時，須由市長經董事會之議定，以追加或更正之預算案，請求市議會議決。



第七十條 市因經營特種之事項，得設特別會計。

第七十一條 特別會計之預算，準用第六十五條至第六十九條之規定。

第七十二條 總預算或特別預算提出時，均須將事務報告書及財產表，一併提出。

第七十三條 市預算經市議會議決後，由市長呈請督辦核准後公布。督辦爲前項之核准後，應咨報主管部。

第七十四條 市歲出之支付命令，非經市審計處核准，市金庫不得支付。

第七十五條 市於預算年度終結後，應由財務局編製決算表，附具一切證據，由市長提交市董事會議定後，經審

計處審查之。

第七十六條 審計處審定之決算案，由市長提出於市議會。

第七十七條 市議會對於市決算案承認後，應由市長呈報督辦，並公布之。督辦接受前項呈報時，應咨報主管部。

第七十八條 市金庫及市審計處之組織，由市議會議定。

## 第七章 市之自治區

第七十九條 淞滬市爲分理自治事務，得就全市劃分區域爲自治區，自治區之設置，由督辦畫定，會同內務總長呈請臨時執政，以命令定之。其變更時亦同。

第八十條 區設區長及區會。

第八十一條 區長由區會選舉三人，經由市長呈請督辦，擇一派充。

第八十二條 區會會員，由區內住民有選舉市議會議員之權者選舉。

第八十三條 區會會員之員額，依選舉當時所調查有選舉權人之多寡定之，有選舉權人未滿五萬人之區，定為五名。滿五萬人以上者，每增萬人遞加會員一人，但至多以十人為限。

第八十四條 區設自治公所，由區長指揮監督所屬職員，辦理區內自治事務，自治公所事務員，由區長派充，其員額薪給由區會議定。

第八十五條 區會會員及區長之選舉權被選舉權及任期，除本章規定外，準用關於市議會及市長之規定。

## 第八章 市之監督

第八十六條 淞滬市自治事務，由淞滬市區督辦監督。

第八十七條 督辦認市長之行為越權，或違背國家法令，或於市之利益，或財產確有損失時，得提出事實及理由，交付市議會議決後，呈請臨時執政，命其解職，並命市議會改選市長。

第八十八條 市議會否決督辦前項之提議時，如督辦認為正常，市長仍應繼續任職，如認為不當，得開具事實及市議會議決不當之理由，呈請臨時執政核定。

第八十九條 督辦認市董事會董事之行為越權，或違背國家法令，或於市之利益，或財產確有損失時，

得命令市長依第五十條規定辦理。

第九十條 督辦認市議會之議決，爲越權，或違背國家法令，或市公約，或於市之利益或財產確有損失時，不論已公布未公布，均得命市長提交市議會覆議。已公布者並得停止執行。交覆議後，市議會仍執前議時，督辦得審核理由，或命市長執行，或撤銷市議會之議決。

第九十一條 依本制及其他法令，本市應行處理之自治事務，市議會不爲議決時，督辦得命市長提交市議會議決。

第九十二條 前條交議事件，市議會如否決時，督辦得逕以命令規定，命市長執行。

第九十三條 應屬於市庫支出之必要經費，如不列入市預算時，督辦得命市長提交市議會追加之。市議會如否決前項追加預算時，督辦得以命令，命市長將其費用加入預算。

第九十四條 市議會對於督辦依本章規定所爲之處分，有不服時，得依法向內務總長提起訴願。內務總長受理前項訴願，如認爲關係重大，應將訴願之事實理由，及對於該訴願之決定，呈報臨時執政。臨時執政對於前項呈報，認爲應行解散市議會時，得命內務總長解散之，解散後應即依本制舉行改選，並於三個月內，由市長召集開會。

第九十五條 本制施行前，市區域內已辦理之地方公益事宜，有合於本制第三條各款規定者，經督辦核定後，即依本制歸入自治事務辦理。

第九十六條 前條公益事宜，在市自治組織未成立以前，應於淞滬市區督辦署官制施行後一個月內，移交督辦接收。俟市自治組織成立，即於一個月內交由市自行辦理。

第九十七條 自本制施行日起，淞滬市區督辦應即籌辦市自治之選舉，限於六個月內成立市自治團體。市自治團體因天災事變，或其他障礙，不能於前項期限內成立時，得由督辦呈請臨時執政核准展限。但不得逾兩個月。

第九十八條 本制自公布日施行。

## 十六 淞滬特別市公約草案

淞滬各市鄉人民，爲保衛地方安寧，修明地方政治，增進公共幸福。相與制定，本特別市公約而共守之。

### 第一章 總則

第一條 特別市爲自治團體，按照本公約治理本市一切事宜。

第二條 特別市區域如下。

上海縣屬上海市，蒲淞市、法華鄉、引翔鄉、漕河涇鄉、閔行鄉、顯橋鄉、北橋鄉、馬橋鄉、曹行鄉、塘灣鄉、陳行鄉、三林

鄉、楊思鄉、塘橋鄉、洋涇市、高行鄉、陸行鄉、寶山縣屬寶山市、羅店市、吳淞鄉、殷行鄉、江灣鄉、楊行鄉、劉行鄉、彭浦鄉、大場鄉、真茹鄉、高橋鄉、月浦鄉、盛橋鄉、廣福鄉。上海寶山縣屬閘北市、川沙縣屬川沙市、長人鄉、高昌鄉、八團鄉、九團鄉。南匯縣屬遠北市、太倉縣屬劉河鄉。

特別市區域，如因鄰近市鄉願意加入本市得依其市鄉之同意。經本市審查後，呈請官廳核准後變更之。

第三條 特別市居民，立於本市管轄之下，并按照本公約及市規則，享受利益，負擔義務。

第四條 特別市按照本公約，得制定市規則，及違犯市公約或市規則之罰則。

第五條 特別市職掌為明曉計，舉其重要者如左。

- 一、保衛地方治安。
- 二、發達市鄉交通。
- 三、改良市鄉自治。
- 四、促進市民衛生。
- 五、發達市民智識。
- 六、舉辦模範市村。

以上列舉之法，不作為限制本市職權之解釋。

第六條 特別市之辦公處，名市政廳。

特別市應制定市徽、市印。

## 第二章 特別市公民

第七條 居民具備左列資格者，爲特別市公民。

- 一、有本國國籍者。
- 二、年滿二十一歲者。
- 三、識文字能寫選舉票者。
- 四、居住市內兩年以上者。
- 五、年納縣稅或本市稅一元以上者。

其有不具第五項之資格，而曾畢業初級小學或確有固定職業獨立營生者，得由本市以市規則規定，認爲特別市公民。

第八條 有左列事情之一者，不得爲特別市公民。

- 一、喪失前條之資格者。
- 二、宣告破產者。
- 三、剝奪公權者。

四、吃食鴉片者。

第九條 特別市公民，依照本公約第五十四條註冊者，爲特別市選民。

第十條 特別市公民，年滿二十五歲，并繼續住居本市五年以上者，得有被選舉權。

第十一條 特別市公民，非有左列事情之一者，不得謝絕公職之擔任，或於任期內告退。

一、確有疾病者。

二、確有職業，不能常居境內者。

三、年在六十歲以上者。

四、擔任公職在兩次以上者。

五、其他事由經本市議會議決者。

第十二條 特別市公民，無前條所列事由之一，而謝絕公職之擔任者，得以本市議會之議決，在三年以上六年以上停止其公民權。

第三章 組織

第一節 特別市議會

第十三條 特別市設議會爲議事機關，以下列各項代表組織之。

不滿一萬人之市鄉一人。

二萬人至不滿五萬人之市鄉二人。

滿五萬人之市鄉三人。

五萬人以上之市，除其基本額三人外，每加五萬人，遞增代表一人。

全縣加入特別市之各縣，以每田地二十萬畝，選出代表一人。其不滿二十萬畝者，亦選出一人。

非全縣加入者，每滿二十萬畝選出一人。

以上各市鄉應選之代表數，暫據現時報告之戶口數爲準。縣範圍應選之代表數，以田畝數爲準。各列爲一表，爲本公約之附件。

因第二條第二項所發生之變更，其代表數可不經修改公約之手續隨之變更。

第十四條 特別市議會之議員，由各市鄉各縣範圍之法定職業團體各如其議員名額推定候選人後由本市選民選舉之。

已註冊之選民，得以百人以上之連署推定候選人一人，但每一選民不得爲兩次之連署。

在本市公民未經確實調查以前，前項議員暫時由各市鄉各縣議會選舉之。但被選者，不以各該市鄉各該縣議會議員爲限。



第十五條 特別市議會議員任期三年，每年改選三分之一。

第一二年任滿之三分之一之議員，以抽籤定之。若全數不能以三分盡時其溢出之數，應歸在第一年中改選之。

第十六條 左列人等，不得被選為特別市議員、董事、或市長。

- 一、現任地方官吏。
- 二、現充軍人或本地方警察。
- 三、現在本市非民選之有給事務員者。
- 四、僧道及宗教師。
- 五、法官。

第十七條 特別市議會設議長一人，副議長二人，由議員互選之。

第十八條 別特市議會每年開會兩次，一次為三月，一次為九月。每會期以十五日為限，於必要時得延長十日以內。

此外特別市市長，得召集臨時市議會。或議員三分之一請求，由市長召集之。

第十九條 特別市議會議事規則，由議會自定之。

## 第二節 特別市董事會

第二十條 特別市設董事會，爲市長執行事務之輔佐機關。以六人爲定額，由市議會就議員或非議員中選舉之。

第二十一條 特別市董事任期三年，每年改選三分之一。

第一二年任滿之三分之一之董事，依第十五條辦理之。

第二十二條 特別市董事會，每星期開會一次，市長應將開會以前經過各事報告各董事。

第二十三條 特別市議會議決事件之執行細則，及市長提交議會之案件，均須經董事會之同意。

第二十四條 董事得受市長之委託，爲之分任一部分之職務。

### 第三節 特別市市長

第二十五條 特別市設市長一人，主持本市行政，由市議會就議員或非議員中選舉之。

第二十六條 市長任期三年，任滿後再被選者連任。

第二十七條 市長或董事得隨時出席議會說明一切議案。

第二十八條 市長對於議會所議決之市規則或其他議決案，認爲不適當者，得於五日內提交議會重議。如議會

以全體議員三分之二之出席，出席議員三分之二之重行通過。則此項案件卽爲定案，由市長公佈執行。

關於預算案，市長認爲不適當者，亦得於五日內提交議會重議。但重議時，如不達前項規定之人數，除爭執之款目應否照議決案公佈，由市長酌定外，其餘全部預算應卽公佈執行。

第二十九條 市長因病或其他事故得委託董事一人代行其職務。

第三十條 市長爲有給職，董事亦得酌支公費，其額由市議會決定之。

#### 第四節 各局處 事務員

第三十一條 爲執行本市政府之便利，市長之下分設各局處如下：

(甲)總務處 掌管文書及不屬於他局處之事項。

(乙)財政處 掌管收入支出及市有財產事項。

(丙)公衛局 掌管防衛公安及衛生事項。

(丁)工程局 掌管工程事項。

市長因本市政事業之發展，得依市議會之同意增設局處。

第三十二條 各局處長由市長經董事會之同意任免之。

第三十三條 各局處內部組織及其詳細辦法，以市規則定之。

第三十四條 局處長所屬辦事人員，除各科主任由市長慎選專門人才外，應由市長按考試方法選用之。入選之後，非有充分理由，不得隨時更換。

第三十五條 局處長及事務員任職滿十年以上者，解職之後，給予養老金，其詳以市規則定之。

## 第四章 財政

### 第一節 收入 財產 公債

第三十六條 特別市對於各市鄉土地，依其價格得徵收土地附稅，其額以地價千分之五爲限。但在地價未調查以前，各鄉土地每畝徵收附稅一角至五角，城市土地每畝徵收附稅一角至二元。其等次及徵收方法，由特別市議會規定之。

各市鄉地價應以公正人士組織估計地價委員會每三年估計一次。

第三十七條 特別市因地價之增加，得徵收地價稅，但其稅率以每三年估計時增加之，地價額百分之十爲限。

第三十八條 特別市得自行辦理公用事業，或將此等事業委託商人經理。

第三十九條 特別市爲公用事業或其他工程，得以土地公用徵收法收用土地。

第四十條 特別市於其公用事業或公共營造物上得收使用費。

第四十一條 特別市得制定規則，管理碼頭堆棧之使用，並得就江海沿岸自行創辦碼頭堆棧。

第四十二條 特別市得提出相當擔保發行市公債，其額由市長提交市議會議定。

### 第二節 預算 決算

第四十三條 特別市市長應在市議會開會前兩月，將經費收支編成預算案提交市議會議決。

第四十四條 特別市經費之出入，應嚴格按照預算執行。其有預算外之支出，應先得市議會之同意。

第四十五條 預算中之款目或數目，市議會不得增加。

第四十六條 特別市經費出入，應由市議會於開會時，推定代表五人，每月檢查一次。其推定方法，由市議會定之。

第四十七條 特別市市長在會計年度終了後二月之內，應將上年經費出入編成決算案，連同細賬提交市議會議決。

決算之檢查，市議會得另請會計專家幫同辦理。

第四十八條 特別市公產，非經市議會之議決，不得處分。

特別市市長應將市公產編成表冊，註明價目或息金。在提出預算時，一律提交市議會。

## 第五章 其他行政

第四十九條 特別市為保護地方治安，得以統一方法組織保衛隊，就各市鄉有職業而志願服務之市民中徵募之。

其徵募方法，由特別市與各市鄉協商後，以市規則定之。

第五十條 特別市為保障行政之尊嚴與效力，境內警察應由本市直接管理。

第五十一條 特別市爲增進市民公共幸福，得自辦學校、工廠、農場、醫院等事業，以爲地方模範。

第五十二條 特別市爲執行罰則，得設置懲罰委員會，其組織方法由市議會定之。

## 第六章 選舉

第五十三條 特別市每年應調查合格市公民一次，製成市公民冊公布之。

第五十四條 特別市公民，應於選舉期前三個月內兩個月前向市政廳選民註冊處或各市鄉分處，自行填寫姓名年歲職業住址於登記冊。

第五十五條 特別市應由市長組織候選人資格審查會。

候選人名單，應在選舉前一個月提交該會審查公布。如有認爲不合資格者，得以書函質問，由該會聲敘理由決定之。

第五十六條 關於選舉方法及選舉舞弊之處理另行規定，爲本公約之附件。其規定方法，及修改方法，與本公約同。

## 第七章 附則

第五十七條 特別市區域內各市鄉之現行組織，得由特別市依市規則成立之方法決定後，並經關係市鄉之同

意變更之。

第五十八條 特別市爲內外人雜居之便利計，得舉辦特種市村，其區域及組織另定之。

第五十九條 本公約由臨時市議會議決，呈經中央及省長核准後發生效力。

第六十條 本公約之修改，應由市議會推定修改委員，並按照市議會組織法，另行召集公約修改會修改之。

## 十七 擬訂吳淞商埠試辦市政章程（未施行）

### 第一章 總則

第一條 本市區域以寶山城市，吳淞鄉，殷行鄉，江灣鄉，爲範圍。

第二條 本市爲法人按本項試辦市政章程辦理自治事宜。

此項章程，由本市訂定，呈請內務部省長及商埠督辦批准後實行。

第三條 本市範圍內原有市鄉，作爲市民分區，但本市得就各區之適宜地點，斟酌分合，畫爲模範區，先行舉辦。

第四條 本市試辦期，限定爲五年，但經市議會之決議，得縮短或延長之。

試辦期內本市政，暫由吳淞商埠局督辦監督之。

### 第二章 市民 選民 市之職務

第五條 凡住居市內者爲市民，依本章程及本市所制定之規則，享受權利並負擔義務。

第六條 市民內本國國籍之男女，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，有選舉市議會議員之權。

一、年納直接稅一元以上者。

二、有動產或不動產三百元以上者。

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者。

第七條 市民內本國國籍之男女，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，有被舉爲市議會議員之權。

一、年納直接稅二元以上者。

二、有動產或不動產五百以上者。

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者。

第八條 市民有左列各款之一者，停止其選舉及被選舉權。

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、現役軍人及警察。

第九條 市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。

第十條 此項有選舉權及被選舉權者之選民冊，（此兩項市民以下簡稱選民）應詳確編成。

第十一條 市議會議員選舉及推選規則，由本市另定之。

第十二條 本市之自治事宜如左。

一、本市財政及公債事項。

二、本市道路溝渠橋梁及其他土木工程事項。

三、本市商港之計畫及籌辦事項。

四、本市公共衛生及公共娛樂事項。

五、本市教育及公益慈善事項。

六、本市公產之管理及處分事項。

七、本市公安及消防事項。

八、本市交通電氣電話自來水煤氣及其他公用事業之經營，並取締事項。

九、本市戶口調查事項。

十、中央政府及省行政機關並商埠局委託事項。

### 第三章 市議會

第十三條 本市設市議會，以議員二十一人組織之。

一、由市之選民選舉八人。

二、由市內教育會、高等教育機關、商會、農會及各工廠或公司聯合推舉十人。

三、由商埠督辦選任三人。

由市之選民選舉之八人，暫由市內各市鄉經董聯合推舉之，俟選民冊編成後，即行改選，其任期以補足此項議員任期爲止。

第十四條 第十二條所舉各項自治事宜之立法，爲市議會之職權。

第十五條 市議會每年開會四次，每次開會以五日爲限，遇必要時，得延長三日。

此外由市長認為必要，或議員三分之一請求時，應召集之。

第十六條 市議會之議事，以多數取決之，可否同數時，取決於議長。

市議會以市長、副市長為議長、副議長。

第十七條 市議會議事規則，由市議會另定之。

第十八條 本市試辦期內之市議會議員任期，暫定為二年，半屆時，應重行選舉，推舉選任。

議員缺額時，由原選機關補選之。

第十九條 市議會議員在開會期內，得酌領公費，其細則另定之。

#### 第四章 市行政

第二十條 本市設市長一人，副市長兩人，掌本市行政事宜。

市長、副市長，由市議會議員選舉之，以得票過半數者為當選。

但市長、副市長不以市議會議員或本市人為限。

非議員而被選為市長或副市長者，其職權與議員之被選為市長、副市長者同。

第二十一條 本市行政分屬於以下各處。

##### 一、總務處。

二、財政處。

三、工務處。

四、公安及衛生處。

五、教育處。

如因事務之必要，增設處所時，由市長提出市議會議決之。

每處設處長一人，由市長薦請商埠督辦任用。處長以下，設事務技術各員，均由市長選用。

各處職掌，另以市規則定之。

第二十二條 處長得由議員兼任，非議員而爲處長者，得出席議會發言，但不得加入表決之數。

第二十三條 本市設行政會，以市長副市長各處處長組織之。但其他職員，以市長之邀請，亦得列席。

第二十四條 本市行政事宜，或提出於市議會之議案，由行政會取決多數定之。可否同數，取決於主席。

第二十五條 市行政職員之任用及薪水額，以市規則定之。

## 第五章 財政

第二十六條 市之經費，除商埠局撥款外，以左列各款充之。

一、本市財產之收入。

## 二、市稅。

### 三、本市政公用事業之收入。

### 四、規費及使用費。

### 五、罰金。

第二十七條 本市按照市自治制第五十條，請求國家撥給土地山林，或其他不動產，作為基本財產，永久維持之。以其收益充市之經費。

第二十八條 按自治制第五十一條，因救濟災害，或經營公用事業，請求國家給與補助費。

第二十九條 市稅附屬於國家稅一併徵收者，其稅率由市議會決定。其徵收方法請徵收機關協定之。

第三十條 使用市之營造物，及其他公共設備者，得規定使用費之徵收。

第三十一條 市個人之請求，為執行事務時，得徵收規費。

第三十二條 凡違犯市規則者，得處以罰金。其金額以市規則定之。

第三十三條 市之公用事業，應以市有方法行之。但因事實之必要，得由私人合資辦理。惟其管理及利益分配，市有參與之權利。

第三十四條 市因興公用事業，募集市債時，其條件應呈監督官廳許可。

第三十五條 市行政會，於每會計年度開始前，提出本市歲出入預算表於市議會。

第三十六條 市因公用事業，得設特別會計。

第三十七條 市之一切會計，須用新式市政簿記，其收支須每月公布一次，其有關財政工程之契約，應於成立後即公布之。

第三十八條 市設審計員三人，由市議會選舉之，審計員資格及職權，另以市規則定之。

每年決算，由審計員審查後核銷并公布之。

## 第六章 附則

第三十九條 本市選民對於市之應興應革事宜，得以二十人之署名，提出議案於市議會。

此項議案，應由各選民自行具名簽字，并載明住址。

第四十條 市議會議員或行政職員，經市之選民五十人以上，臚舉事實，證明其不法行爲，或不稱職者，經議會調查確實後，應即退職，另由原選機關補選之。

此項文件，應由各選民自行具名簽字，并載明住址。

第四十一條 商埠督辦，或其代表得出席市議會，及市行政會發言，但不得加入表決之數。

第四十二條 本章程由市議會議員三分之一，或選民三百人提出動議後，經全體議員三分之二多數議決時，修改之。仍呈明內務部省長及商埠督辦核准。

此項選民提出之動議，應由各人自行具名簽字，并載明住址。

## 十八 江蘇暫行市鄉制選舉章程

### 第一章 總綱

第一條 凡選舉及被選舉資格，按照市鄉制所定辦理。

第二條 市鄉議事會選舉事宜，由市董事會及鄉董鄉佐辦理，市董事會及鄉董鄉佐選舉事宜，由市鄉議事會辦理。

第三條 辦理選舉，應設調查及管理各員，由市董事會總董鄉董或市鄉議事會議長，各就職員內酌派充之。

### 第二章 市鄉議事會選舉

#### 第一節 選舉年限

第四條 凡選舉議員，每年一次，於議員應屆任滿三個月前，由市董事會總董或鄉董豫定日期舉行。

#### 第二節 選舉等級

第五條 選舉人分爲兩級，就選舉人內擇其年納直接稅較多者若干名，計其所納之額，足當選舉人全數所納總額之半者爲甲級，其餘選舉人爲乙級。

第六條 選舉人有所納稅捐之額，介於兩級之間者，歸入甲級，若兩級之間有二名以上所納之額相同者，以年長之人入甲級，年同者由市董事會總董或鄉董抽籤定之。

第七條 兩級選舉人，分別各選舉議員半數，其被選舉人，不必限與選舉人同級，若議員全數不能平分者，先按兩級各分半數，其餘單數，由甲級選舉之。

若甲級選舉人數，少於該級應出議員額數者，除各舉一名外，其餘額歸入乙級選舉之。

### 第三節 人名冊

第八條 每屆選舉，應由市董事會總董或鄉董派定調查員，按章查取合格人員，造具選舉人名冊。所有選舉人及被選舉人，均以列名冊內者爲限，其照市鄉制僅有選舉資格而無被選舉資格者，應於本人姓名項下註明。

調查細則，由市董事會或鄉董擬訂施行。

第九條 選舉人名冊，應按名記載姓名年歲籍貫住居年限及納稅年額。

第十條 選舉人名冊，應於選舉期兩個月以前一律告成，存放公所，宣示公衆。

第十一條 宣示選舉人名冊，以二十日爲期。如本人以爲錯誤遺漏，准於宣示期內取具憑證，聲請市董事會總董



或鄉董更正，逾限不得再請。

市董事會總董或鄉董，據前項聲請，應即日移知議事會公斷。

第十二條 議事會自接到前條移知之日起，應於十日以內斷定准否，若斷定准其更正者，應由市董事會總董或鄉董一律更正，即作為確定。

第十三條 選舉人名冊確定後，應由市董事會總董或鄉董保存。如本屆選舉年限內有當選無效，及遵章應行補選者，所有選舉人及被選舉人，仍以列名冊內者為限。

第十四條 選舉人名冊確定後，應分繕副本，申報民政長存案，並交各投票所及開票所各一份備查。

第十五條 宣示選舉人名冊時，應刊印選舉傳單，一同公布，其應載事項如左。

一、選舉日期。

二、投票所及開票所地址。

三、投票方法。

選舉日期，兩級應分兩日，先乙級，次甲級。

#### 第四節 投票所

第十六條 投票所設於公所，其區域較廣，人口較多者，得由市董事會總董或鄉董區劃地段，分設投票所若干所。

第十七條 投票所，由市董事會總董或鄉董派定管理員掌投票一切事宜。

第十八條 投票所，除本所職員及投票人外，他人不得闖入。

第十九條 投票所之啓閉，以午前八時至午後六時爲率，逾限不准入內。

第二十條 管理員於投票畢後，應將投票始末情形，造具報告，連同投票廳，於翌日移交開票所，並報告市董事會總董或鄉董。

第二十一條 投票所自投票完畢之日起，十五日以內，一律裁撤。

第二十二條 投票所辦事細則，由市董事會或鄉董擬訂施行。

### 第五節 投票簿投票紙及投票廳

第二十三條 市董事會總董或鄉董應按照各投票所投票人數分別造具投票簿，並按照定式製成投票紙及投票廳，於選舉期十日以前，分交各投票所。

第二十四條 投票簿應記載投票人姓名年歲籍貫及住所。

第二十五條 投票簿應將兩級分別兩冊記載。

### 第六節 投票方法

第二十六條 投票人以列名各該投票所之投票簿者爲限。

第二十七條 投票人屆選舉期，應親赴投票所自行投票，不得倩人代理，其照市鄉制第十八條第二項特許者，不在此限，但投票時，應將代理憑證，向管理員呈驗。

第二十八條 投票人應在投票簿所載本人姓名項下簽字畢，方准領投票紙。

第二十九條 投票人每名祇准領投票紙一頁。

第三十條 投票用記名單記法，每票書被選舉人一名，及本人姓名。

第三十一條 投票人應准於選舉票附記格內，將所選舉人素行如何公正，附記一二事，爲衆論所稱道者，並得將所選舉人於此格內註明其職業住所等項，此外不准夾寫他語。

第三十二條 投票人於投票所內，除關於投票事宜，得與職員問答外，不得涉及私言，並不得與他人接談。

第三十三條 投票人投票畢，應即退出，不得逗遛窺視。

第三十四條 投票人倘有頂替及違背定章等事，管理員得令退出。

### 第七節 開票所

第三十五條 開票所設於公所。

第三十六條 開票所由市董事會總董或鄉董派定管理員，掌開票一切事宜。

第三十七條 開票所自各投票區送齊之翌日，由市董事會總董或鄉董酌定時刻，先行榜示，屆時親自到場，督同管理員當衆開票，即日宣示。

第三十八條 開票時，准選舉人前往參觀，若人衆不能容時，管理員得限制人數。

第三十九條 管理員應將開票始末情形，造具報告，於檢點票數完畢之翌日，報告市董事會總董或鄉董。

所有票紙，應分別有效無效，一併附送於本屆選舉年限內，由市董事會總董或鄉董保存之。

第四十條 第二十一條第二十二條所定事項，開票所一律照辦。

## 第八節 檢票方法

第四十一條 檢票時應先將選舉票與投票簿對照，如有票數與名數不符，及放棄選舉權等事，均應另冊記明。

第四十二條 凡選舉票無效者如左。

一、寫不依式者。

二、字跡不可認者。

三、不用投票所所發票紙者。

四、選出之人，不在選舉人名冊內者。

五、選出之人，不合被選舉資格者。

### 第九節 當選決定

第四十三條 凡選舉以得票較多數者爲當選，按得票多寡，以次遞推。票數同者，以年長之人列前，年同者，由董事會總董或鄉董抽籤定之。

第四十四條 當選人確定後，應即榜示，並由市董事會總董或鄉董具名分別知會各當選人。

第四十五條 當選人接到知會後，應自知會之日起，五日以內，答覆應選，其逾期不覆者，以謝絕論。

第四十六條 一人兩級均當選者，應自知會之日起，五日以內，答覆應何級之選，其逾期不覆者，亦以謝絕論。

第四十七條 前二條以謝絕論者，照市鄉制第二十一條辦理。

第四十八條 凡應選者，由市董事會總董或鄉董呈請民政長給予執照，並由民政長呈報都督府存案。

### 第十節 選舉變更

第四十九條 凡左列各款爲選舉無效。

一、選舉人名册有舞弊作僞情事，牽涉全數人員，公斷確實者。

二、辦理選舉不遵定章，公斷確實者。

三、照章解散者。

第五十條 凡左列各款爲當選無效。

一、謝絕。

二、告退。

三、身故。

四、被選舉資格不符，斷定確實者。

五、當選票數不實，斷定確實者。

六、當選後失其資格，斷定確實者。

七、受除名之處分者。

第五十一條 當選無效，如已給予執照，應令繳還，並將姓名及其緣由榜示。

第五十二條 每屆選舉年限，應行改選，議員出缺至定額三分之一者，應行補選，選舉無效，一律改選，當選無效，一律補選。

第五十三條 補選以得票最多者，市所出缺中任期未滿最長者之缺，其餘以次遞推，票數同者，以年長之人列前，年同者，由市董事會總董或鄉董抽籤定之。

第五十四條 改選及補選一切應有事宜，均照本章程辦理。

### 第十一節 選舉爭議

第五十五條 凡選舉人，確認有左列各款情事者，得提起選舉爭議。

一、選舉人名冊有舞弊作偽情事，牽涉全數人員。

二、辦理選舉不遵定章。

三、被選舉資格不符。

四、當選票數不實。

五、當選後失其資格。

第五十六條 選舉爭議，由選舉人申訴市鄉議事會公斷，不服者，申訴縣議事會公斷，仍不服者，由民政長請省議

會公斷。

第五十七條 申訴除第五十五條第五款外，應自選舉之日起，三十日以內為限。

第五十八條 落選人員，確信得票額數可以當選，而未經與選者，得照前二條辦理。

### 第三章 市董事會選舉

第五十九條 凡選舉總董二年一次，選舉董事及名譽董事，每年一次，於各該員應屆任滿三個月前，由市議事會議長豫定選舉日期，招集議員舉行，並呈請民政長親臨或派員監督之。

(元年修正) 凡選舉總董董事，二年一次，選舉名譽董事，每年一次。(下仍原文)

第六十條 總董用記名單記法選舉，以得票滿議員總數三分之一者爲當選。

董事及名譽董事，用記名連記法，分次選舉，以得票滿議員總數三分之一者爲當選。

票數同者，以年長之人列前，年同者，由議長抽籤定之。

若得票無滿議員總數三分之一者，應卽如法再選，以選出爲止。

第六十一條 總董選舉完畢後，由議長將得票當選者開列姓名履歷，及得票數目，造具清冊，呈由民政長申請都督任用。

第六十二條 董事及名譽董事選舉完畢後，由議長開列姓名履歷，及得票數目，造具清冊，呈請民政長核准任用，並由民政長申請都督府存案。

第六十三條 總董董事及名譽董事，均由民政長給予執照。

第六十四條 市董事會選舉一切細則，由市議會以規約定之。

其選舉爭議，應申訴縣議事會公斷，不服者，由民政長請省議會公斷。

#### 第四章 鄉董及鄉佐選舉

第六十五條 凡選舉鄉董及鄉佐，二年一次，於每屆任滿三個月前，由鄉議事會議長豫定選舉日期，招集議員舉行，並呈請民政長親臨，或派員監督之。



第六十六條 鄉董及鄉佐用記名單記法分次選舉，各以得票滿議員總數三分之一者爲當選。

第六十條第三第四兩項所載各節，本條一律照辦。

第六十七條 鄉董鄉佐選舉完畢後，由議長開列姓名履歷，及得票數目，造具清冊，呈請民政長任用，給予執照，並由民政長申請都督府存案。

第六十八條 鄉董及鄉佐選舉一切細則，由鄉議事會以規約定之。

第六十四條第二項所載各節，本條一律照辦。

## 第五章 罰則

第六十九條 以詐術獲登選舉人名冊，或變更選舉人名冊者，處三元以上，三十元以下之罰金。

辦理選舉人員，知情者處一月以上二月以下之監禁，或三十元以上六十元以下之罰金。

第七十條 冒用姓名投票者，處一月以上六月以下之監禁，附加五元以上三十元以下之罰金。

第七十一條 以財物利誘選舉人，或選舉人受財物之利誘，及居中周旋說合者，處一月以上二月以下之監禁，或三十元以上六十元以下之罰金，財物入官，已用去者按價追繳。

第七十二條 以暴行脅迫妨害選舉人及選舉關係人者，處一月以上三月以下之監禁，或三十元以上百元以下之罰金。

第七十三條 選舉人及選舉關係人，攜帶兇器者，處一月以上二月以下之監禁，兇器入官。

第七十四條 加暴行於辦理選舉人員，或騷擾投票所開票所，或阻留毀奪選舉票投票匭，及其他有關選舉文件者，處一月以上六月以下之監禁，附加五元以上三十元以下之罰金。

第七十五條 辦理選舉人員，漏洩選舉票上之姓名者，處一月以上六月以下之監禁，附加五元以上三十元以下之罰金。

其所漏洩非事實者，罰同。

第七十六條 辦理選舉人員，違法干涉選舉人之投票者，處一月以上三月以下之監禁，或三十元以上百元以下之罰金。

違法擅開投票匭，或取出投票匭中之選舉票者，罰同。

第七十七條 凡犯本則所定各條者，於處罰後一年以上五年以下，停止其選舉權，及被選舉權。

第七十八條 凡犯本則所定各條者，由審判長審理執行。

## 第六章 附則

第七十九條 本章程與市鄉制同時施行。

第八十條 本章程應行增改，照市鄉制第一百十條辦理。

第八十一條 市鄉公所開辦時，第一次議事會選舉所有辦理選舉人員，應由民政長遴派人員充之。

黃帝紀元四千六百零九年十月 日

### 江蘇省行政公署公布令(甲種)第八號

江蘇省議會議決修正江蘇暫行市鄉制條文，本民政長依省議會議暫行法第三十七條公布之。此令。  
中華民國二年六月二十九日 江蘇民政長應德閔內務司長馬士杰代

## 十九 廣州市選舉條例

### 第一章 總則

- 第一條 廣州市市參事員之選舉，依廣州市暫行條例第 條之規定辦理之。
- 第二條 本條例適用於廣州市暫行條例規定之第二種市參事員之選舉。
- 第三條 選舉人及被選舉人資格，悉依廣州市暫行條例第條 之規定。
- 第四條 選舉日期由市民選舉委員會決定，由省長宣布之。

### 第二章 選民註冊

第五條 市選舉委員會。

第六條 市選舉委員會於選舉人名冊具時，將屬於各投票人名分別編列榜示區別。

市民於選舉人名錄榜示後，三日內遇有錯漏，得親赴所屬區之選舉註冊所投報更正，逾期不能受理。

第七條 市選舉委員會於選舉兩個月前，於各警察區署，或其他地方設立選民註冊事務所，辦理選民註冊事務。

第八條 市選舉委員會，於選民註冊事務所設立之前十日預將註冊之詳細手續，標貼通告，並同時將通告按戶派送之。

註冊期間以二十日為限，連星期日在內。

第九條 市民到選民註冊事務所註冊時，由註冊所事務員照章查明合格給予選舉憑證及推舉候選人票，該市民須於憑證及註冊部簽名為據。

第十條 選舉憑證，由選民註冊所事務員署名。

第十一條 選民註冊所事務員職務如左：

一、選民註冊所啓閉。

二、決定請求註冊者之是否合格。

三、掌管選民名冊。

四、保持註冊所秩序。

五、其他關於選民註冊事務。

第十二條 市民因註冊事務，不服註冊所事務員之決定時，得於三日內親到市選舉委員會投訴。

第十三條 每選民得用推舉票推舉候選人一名。

第十四條 凡得推舉票一百票以上者，得彙齊該票造具推舉文書，於選舉十五日前交到選舉委員會。經審查正確者，得爲本屆選舉之候選人。

第十五條 市選舉委員會，須於選舉十日前，將候選人姓名彙齊宣佈之。

第十六條 推舉文書，應載明候選人及推舉人之職業住址，及所隸屬之選舉區。

第三章 選舉投票

第十七條 選舉投票區，由市選舉委員會劃定宣佈之。

第十八條 市選舉委員會屆選舉時，按區設立投票事務所，每區應設投票所若干處，依選民人數多寡定之。

第十九條 市選舉委員會應按照隸屬各投票區之選民分別具造投票簿，并製定投票票，分交於各投票所。  
投票簿應載明選民姓名年歲籍貫及住址。

第二十條 投票人以列名本投票所之投票簿者爲限。

第二十一條 市選舉委員會應製投票紙及候選人名單，分交於各投票所。

第二十二條 選民須親到投票，並先繳驗選舉憑證。

第二十三條 投票人於領投票紙時，先在投票簿所載本人姓名下簽字。

第二十四條 投票人每名祇得領投票紙一紙。

第二十五條 投票用無記名單記式選舉之。

第二十六條 投票所除投票人及本所事務員外，他人不得闖入。

第二十七條 投票人於投票所內，除關於投票方法得與事務員問答外，不得與他人接談。

第二十八條 投票事務完竣時，投票人應即退出。

第二十九條 投票人倘有冒替及其他違犯規則情事，投票所事務員得令退出。

第三十條 投票區除投票時間外，應嚴加封鎖。

第三十一條 投票所事務員職務如左：

一、掌管投票所啟閉。

二、發給投票紙。

三、掌管投票區及投票簿投票紙。

四、保持投票所秩序。

五、其他關於投票事項。

#### 第四章 開票及檢票

第三十二條 各區投票完竣時，即日將投票函送至市選舉委員會，各依投票函之順序開票。

第三十三條 開票事務，由選舉委員親行監督之。

第三十四條 市選舉委員會於開票時，請廣州地方審判廳長官到場會同監視之。

第三十五條 市選舉委員會於檢票時，應將所投選舉票數與投票簿對照。

第三十六條 凡選舉票有左列情形之一者無效。

一、寫不依式者。

二、夾寫他事者。

三、筆畫模糊不能識別者。

#### 第五章 當選及應選

第三十七條 被選人以總票數計算，得票數較多之十人爲當選。如票數相同時抽籤定之。當選十人以外，應依同

樣手續決定候補當選人十名。

第三十八條 當選人及候補當選人確定後，應由市選舉委員會將當選人姓名榜示，并分別通知各該當選人。

第三十九條 當選人接到通知後，應於五日以內答覆願否應選，其逾期不覆者，以不願應選論。  
當選通知書，交到當選人住址之日，即視為當選人接到通知之日。

第四十條 凡應選者，由選舉委員會給與當選證書。

第四十一條 選舉及當選無效。

第四十二條 遇有左列情事之一時，為選舉無效。

一、選舉人名冊，因舞弊牽涉該冊列載全數人員，經法庭審判確定者。

二、選舉辦理違法，經法庭審判確定者。

第四十三條 關於一區選舉舞弊，不得牽涉別區。

第四十四條 遇有左列情事之一時，為當選無效。

一、不願應選。

二、死亡。

三、被選舉人資格不符，經法庭審判確定者。

四、當選票數不實，經法庭審判確定者。

五、被選舉人未經註冊者。

第四十五條 當選無效時已發給證書者，應令繳還，并將其姓名緣由宣示。



第四十六條 當選無效時，應以各候補當選人依次遞補之。

## 第六章 選舉訴訟

第四十七條 選舉確認辦理選舉人有舞弊及其他違法情事時，得於當選人名榜示三日內向廣州地方審判廳起訴。

第四十八條 選舉人確認當選人資格不符，或票數不實，及落選人確認所得票應當選，而未與選時，得依前條之規定起訴。

第四十九條 選舉訴訟先於其他訴訟審判之，并以一審爲止。

第五十條 關於選舉犯罪依刑律處斷。

## 第七章 附則

第五十一條 市選舉委員會於選舉事完竣後之十日內，將選舉始末情形造具報告送呈省長。

所有選舉票應分別有效無效，一并附呈省長保存之。

第五十二條 本條例未備載事項或發生疑議時，得由市選舉委員會隨時決定之。

第五十三條 本條例自市選舉委員會成立日宣佈施行。

## 廣州市市選舉委員會組織章程

第一條 市選舉委員會，由省長委任之委員五人組織之。

第二條 市選舉委員會，依市選舉條例，監督及辦理市選舉事務。

第三條 市選舉委員會，應由委員互推一人爲委員長。

第四條 市選舉委員會，應辦事務經多數委員決定，由委員長執行之。

第五條 市選舉委員會，得僱用事務員若干名。其名額與薪水，由委員會議決定之。

第六條 市選舉委員會委員，應領薪水公費，由省長定之。

第七條 市選舉委員會辦事公費，應先造預算冊，呈請省長核准。

第八條 市選舉委員會，於選舉事竣時裁撤之。

同日省長委任杜之秋黃鸞塘黃煥廷鍾榮光及廖泳筠女士爲廣州市選舉委員。當余前往時，聞選舉已辦竣，然參事員會尙未舉行也。

## 二十 淞滬特別市市議會選舉規則（未施行）

董修甲擬

### 第一章 總則



調查細則，由市長制定之。

## 第二章 選舉註冊

第七條 每屆選舉市公民，應於選舉期前三個月內兩個月前，向市政廳選民註冊處或各市鄉分處，自行填寫姓名、年歲、職業、住址、住居年數納稅年額於選民登記冊，并自行簽字，過期不得補登。其式如下：

淞滬特別市選民冊（○○市鄉）

號	數	姓	名	別	號	年	歲	職	業	住	址	住	居	年	納	稅	額	簽	字





一

中華民國 年 月 日	○○市 ○會深知 上列諸君合於市公約 第七條第十條資格為本會所信仰茲依特別 市公約第十六條第一項之規定開會公推為 候選人送請 ○○會 副會長 ○○會 ○○會 ○○會 ○○會 簽字
------------	---

淞滬特別市候選人推舉式(○○市) 年 月 日

號數	被推人姓名	別號	年歲	職業	住址	住居	年數	納稅	候選人資格
									候選人資格 查審會批註
自 簽									
查照 本選民等百人深知○先生合於市公約第七條第十條資格為本選民等所 信仰茲依特別市公約第十六條第三項之規定推為本 市公約 候選人送請									

式

		名 處					

第十二條 各市鄉及縣法定職業團體及選民所推定之候選人，應於每屆選舉四十日前送至特別市市政廳，過期作為無效。

第十三條 特別市應由市長組織候選人資格審查會，其組織法，由市長定之。

第十四條 候選人名單，應在選舉期前一個月提交候選人資格審查會。審查該會，應於一星期內審查終了，審查時對於候選人有疑義者，得招請候選人面詢一切，審查終了後，即公佈之。公佈後如有認為不合資格者，得於一星期內以書函質問，由該會於三日內聲敘理由決定之，即為候選人名單確定。

第十五條 候選人均以候選人資格審查會所公佈之名單為限。



第四章 投票所 管理員 警察

第十六條 各市鄉投票所，設於各市鄉公所。其區域較廣人口較多者，得由選舉委員會，劃定地段分設投票所若干處。

第十七條 各市鄉投票所或分所決定後，應由選舉委員會於一個月前分佈之。

第十八條 各市鄉投票所或分所，均應備有各該市鄉之選民冊，及本市、或本鄉、或本縣候選人名單。

第十九條 投票所或分所之開閉，以午前八時至午後六時為限。

第二十條 投票所由選舉委員會派定管理員掌管投票事宜，并得指派警察到所照料一切。

第二十一條 各市鄉之投票所或分所，除各該本所或分所職員警察及投票人外，其鄰近市鄉之自治機關，得委託代表攜具委託書於投票日到所監督，其他不得擅入。

第二十二條 投票所管理員，不得與投票人隨意閒談。

第二十三條 投票所管理員，於投票畢後，應將投票始末情形造具報告送由選舉委員會審查。其式如左：

特別市投票所管理員報告式

管理員 ○○○○

市鄉投票所票數	投票所號數	領去號數	投票總數	廢票總數	實投票數	開所時刻	閉所時刻	票匭號數
---------	-------	------	------	------	------	------	------	------



(第一式) 特別市選舉票

市○  
鄉○  
如下如名人選候

<input type="checkbox"/>	1
<input type="checkbox"/>	2
<input type="checkbox"/>	3
<input type="checkbox"/>	4
<input type="checkbox"/>	5
<input type="checkbox"/>	6
<input type="checkbox"/>	7
<input type="checkbox"/>	8
<input type="checkbox"/>	9
<input type="checkbox"/>	10

選舉人之簽名筆跡開票時應與選民登記冊之簽名筆跡核對

特別市鄉部選舉票背面

凡願選某某人者限於其本市或本鄉應出之代表數於候選人姓名對面之方格內加×式符號



選舉人簽名

候選人之排列以姓之筆畫多少為先後

(第二式) 特別市選舉票

○○縣候選人如下

<input type="checkbox"/>	1
<input type="checkbox"/>	2
<input type="checkbox"/>	3
<input type="checkbox"/>	4
<input type="checkbox"/>	5
<input type="checkbox"/>	6
<input checked="" type="checkbox"/>	7
<input type="checkbox"/>	8
<input type="checkbox"/>	9
<input type="checkbox"/>	10

選舉人之簽名筆跡開票時應與選民登記冊之簽名筆跡核對

特別市縣部選舉票背面

凡願選某某人者限於其本縣應出之代表數於候選人姓名對面之方格內加×式符號



選舉人簽名



第二十九條 特別市之投票登記冊，應於投票前一日分發各市鄉投票所或分所。

第三十條 各投票所或分所，領到選舉票後，應將領到選舉票數記明於投票登記冊。

第三十一條 投票區分設於各市鄉投票所或分所，於投票前應開示公衆，投票開始後，不得啓之。

第三十二條 投票區應於投票完畢後，由管理員卽行加封并簽字其上，於翌日移交開票所。

## 第六章 投票手續

第三十三條 投票人須於投票日向投票所領取選舉票，同時須將本人之姓名年歲住址註明於投票登記冊，并自行簽字。

第三十四條 市鄉代表與縣代表同時選舉時，各市鄉選民，應投票兩張。

第三十五條 投票人應於選舉票上候選人對面之方格內，加×式符號，并在選舉票背面簽名，方得投票入廂。

第三十六條 投票人除關於投票事宜，得詢問管理員外，不得閒談。

第三十七條 投票人投票入廂後，應卽退出投票所，不得逗留。

## 第七章 開票所

第三十八條 各市鄉之開票所，設於各市鄉公所。

第三十九條 開票所由選舉委員會指派開票管理員若干人，掌管開票事宜。

第四十條 選舉委員會應指派警察若干人，在開票所維持秩序。

第四十一條 開票所自各投票區送到之翌日，由選舉委員會酌定開票時刻先行榜示，屆時當衆開票并宣示之。

第四十二條 開票時如參觀人數過多，管理員得限制之。

第四十三條 開票時開票管理員，應先將選舉票背面之簽字與選民登記冊上之簽字核對，如有不符，應記明移

交選舉委員會。

第四十四條 凡選舉票上有左列情事之一者，作爲無效。

(甲) 寫不依式者。

(乙) 所加符號過於被選人之額者。

(丙) 所簽之名字跡過於草率不可認者。

(丁) 不用投票所所發之選舉票者。

(戊) 於候選人名單外另選他人者。

(己) 票背與選民登記冊及投票登記冊簽字筆跡不符者。

第四十五條 開票管理員，應將開票始末情形及結果，詳具報告，於翌日送至選舉委員會。其式如左：

特別市開票所管理員報告式

管理員

○○○○  
○○○○  
○○○○

註 備										〇〇市 鄉開票所	投票總數	本市 鄉投票數	本縣 投票數	參觀人數	開票時刻	閉所時刻	當選人名		
											廢票若干		廢票若干		廢票若干				候補當選人



第四十六條 選舉委員會，應於各市鄉選舉結果報告到後，即日詳具選舉總報告，送由市長審核。其式如左：

特別市選舉委員會總報告 委員長○○○

備						投票所管 理員姓名	開票所管 理員姓名	投票日期	開票日期	市 鄉投票數		縣 投票數		實 票	當 選 人 名
										廢 票 數 目		廢 票 數 目			候 補 當 選 人

註

第四十七條 特別市各市鄉，與其本縣之選舉票，及選舉報告與選舉委員會之總報告，均應妥存市長處備查。

#### 第八章 當選人決定

第四十八條 特別市各市鄉及各縣代表之選舉，以得票比較最多數者為當選人。次多數者為候補當選人。如當選人之額票數同者，由管理員當眾抽籤定之。

第四十九條 特別市各市鄉及各縣當選人確定後，應即由選舉委員會開列清單，送由市長公佈，并通知各當選議員。

第五十條 當選人接到通知書後，應自接到之日起，一星期內答覆應選，其逾期不覆者，以謝絕論。

第五十一條 凡應選者，由選舉委員會報由特別市市長，陳請監督官廳，發給特別市議員執證。

#### 第九章 選舉變更

第五十二條 凡有左列各款之一者，選舉無效。

(甲) 選舉人被選舉人或管理員有重大舞弊情事發生，因而影響一區域之選舉全部時，經公斷確實後，其本區域之選舉爲無效。

(乙) 違犯選舉規則公斷確實者。

右二款之規定，關於特別市之全體者，全體之選舉無效。關於本特別市內之一市或一鄉或一縣者，該市或該鄉或該縣之選舉無效。

第五十三條 選舉無效時，應由選舉委員會公佈重選日期。

第五十四條 凡有左列各款之一者，爲當選無效。

(一) 被選舉資格，經告發不符公斷確實者。

(二) 當選後因事失其資格，審查確實者。

(三) 當選票數不實，經告發後公斷確實者。

第五十五條 當選無效，如已給執證者，應令繳還。

第五十六條 當選無效時，應由選舉委員會通知候補當選人。其應選手續，按照第五十條第五十一條之規定。

## 第十章 選舉公斷委員會

第五十七條 特別市市長應於每屆選舉前兩星期內，聘請特別市區域內外富有法律智識之公正人士七人，組織選舉公斷委員會。

第五十八條 特別市選舉公斷委員會，得以全權公斷，關於選舉之一切爭執，并為最終之決定。

第五十九條 特別市選舉公斷委員會，有決定罰款之權。

第六十條 特別市選舉公斷委員會規則，由市議會定之。

## 第十一章 選舉爭議

第六十一條 市選民確認有左列各款之一者，得提起選舉爭議於選舉公斷委員會。

(甲) 辦理選舉不遵定章。

(乙) 當選後失其資格。

(丙) 當選人票數有舞弊情事。

第六十二條 落選人員確信得票額數可以當選，而未經當選者，得提起爭議於選舉公斷委員會。

## 第十二章 選舉舞弊之罰則

第六十三條 凡以詐術得列入市公民冊，或市選民冊，一經告發，并由選舉公斷委員會審查確實者，由該會處十

元以上三十元以下之罰金。

第六十四條 關於前條情事，調查市公民或經管市公民冊市選民冊人員，應責令繳納十元以下之過怠金。其與

假公民或假選民通同舞弊者，應即免職，并處百元以下之罰金。

第六十五條 冒用姓名投票者，處十元至二十元之罰金。

第六十六條 以財物利誘選舉人，或選舉人受財物之利誘，或居中以財物周旋說合者，一經告發，由選舉公斷委員會查明確實後，各處百元以下之罰金。

第六十七條 以暴行脅迫選舉人或辦理選舉人者，均處五十元至百元之罰金。

第六十八條 騷擾投票所或開票所，或阻留毀奪選舉票票，及其他有關選舉文件者，處百元至二百元之罰金。

第六十九條 辦理選舉人員違法干涉選舉人之投票，一經告發，并由選舉公斷委員會查明確實者，處百元至三百元之罰金。

第七十條 辦理選舉人員違法擅開投票，或取出投票，一經告發，并由選舉公斷委員會查明確實者，處三百元至千元之罰金。

第七十一條 辦理選舉人員點數選舉票或報告票數時，有舞弊情事，一經告發，并由選舉公斷委員會查明確實者，處百元以上之罰金。

第七十二條 關於第六十三第六十六第六十九第七十第七十一各條，其告發人如有虛偽情事，經選舉公斷委

員會查明時處五十元以下之罰金。

第七十三條 凡犯本規則所定各條之一者，除處罰外，得停止公權，至多六年。

第七十四條 本規則經臨時市議會議決後，發生效力，并陳報官廳備案。

