

論內務部所訂之市自治制

董修甲

吾國內務部所訂定之市自治制，係民國十年七月三日教令所公佈之法律。依此市制，中國各市，分爲兩種：一，爲特別市；一，爲普通市。市設有“立法，”“行政，”及“監督”三機關，兩種市之“立法機關”及“監督機關，”大略相同；惟“行政機關，”則頗有出入。請將兩種市之三機關，分別說明之，並論及其優劣。

一 市自治制之說明

(甲) 特別市

(1) 市自治會：特別市之成立，由內務部認爲必要時，呈請大總統，以教令定之。特別市設市自治會，由市住民內之本國國籍男子，年滿二十歲，並接續住居市內一年以上，更有下列各款之一者，分區選舉代表組織之：(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，或與有相當之資格者。市議員之資格，定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者；(二) 有動產，或不動產，五百元以上者；(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。市自治會員額，定爲人口未滿五萬之市，選十名；滿五萬以上者，每增人口一萬，遞加一名；至多不得過三十名。市自治會會

員，爲名譽職，不受俸，任期二年。每年改選半數，再被選者得連任。市自治會設會長一人，由會員用記名投票法互選之，任期亦二年，連選得連任。市自治會會員，及會長，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。市自治會得由會長酌用雇員二、三人，司理會中文牘、會計，及其他一切庶務。市自治會僱員，爲有給職，任期無定限。市自治會之會議，分“通常”與“臨時”兩種：“通常會議”，每年二次，以四月、十月、兩月爲會期，由市長召集之；“臨時會”，由市長認爲必要時召集之，或經會員半數以上之提議，由市長召集之，遇涉及市長之事項，由市自治會會長召集之。市自治會“爲議決機關”，凡關於市內應興應革事宜，皆由市自治會開會討論決定後，方得實行。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。市自治會對於市長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，得呈請直接監督官署核准，停止其執行。市自治會之詳細職責如下：

- 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，答覆市自治公所及監督官署之諮詢；
- 十一，議決其依法令，屬於市自治會權限之事項。

(2) 市參事會：市參事會以市長、佐理員、區董、及名譽參事員組織之；以市長為會長，除名譽參事為無給職外，其餘各職員皆受俸給。市長由市自治會，就市住民中，具有市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”任期三年，連選得連任；為市之代表，指揮監督所屬職員。其詳細職權如下：

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。

市長對於市自治會議決事件，視為違背法令，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。其員額視事務之繁簡定之，但至多不得逾四名。特別市，得分市為區，其區額之多寡，可依各市之情形，由各市自定之。每區設“區董”一人，由市自治會就市住民中，有被選舉資格者選舉之，任期二年，每年改選半數。區董承市長之命，辦理各區自治事務，任期二年，連舉得連任，每年改選半數。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，任期亦二年，連選得連任，每年改選半數。名譽參事員外，其區董及佐理員，皆有輔助市長分任執行事件之責。茲將參事會之詳細職務

列下：

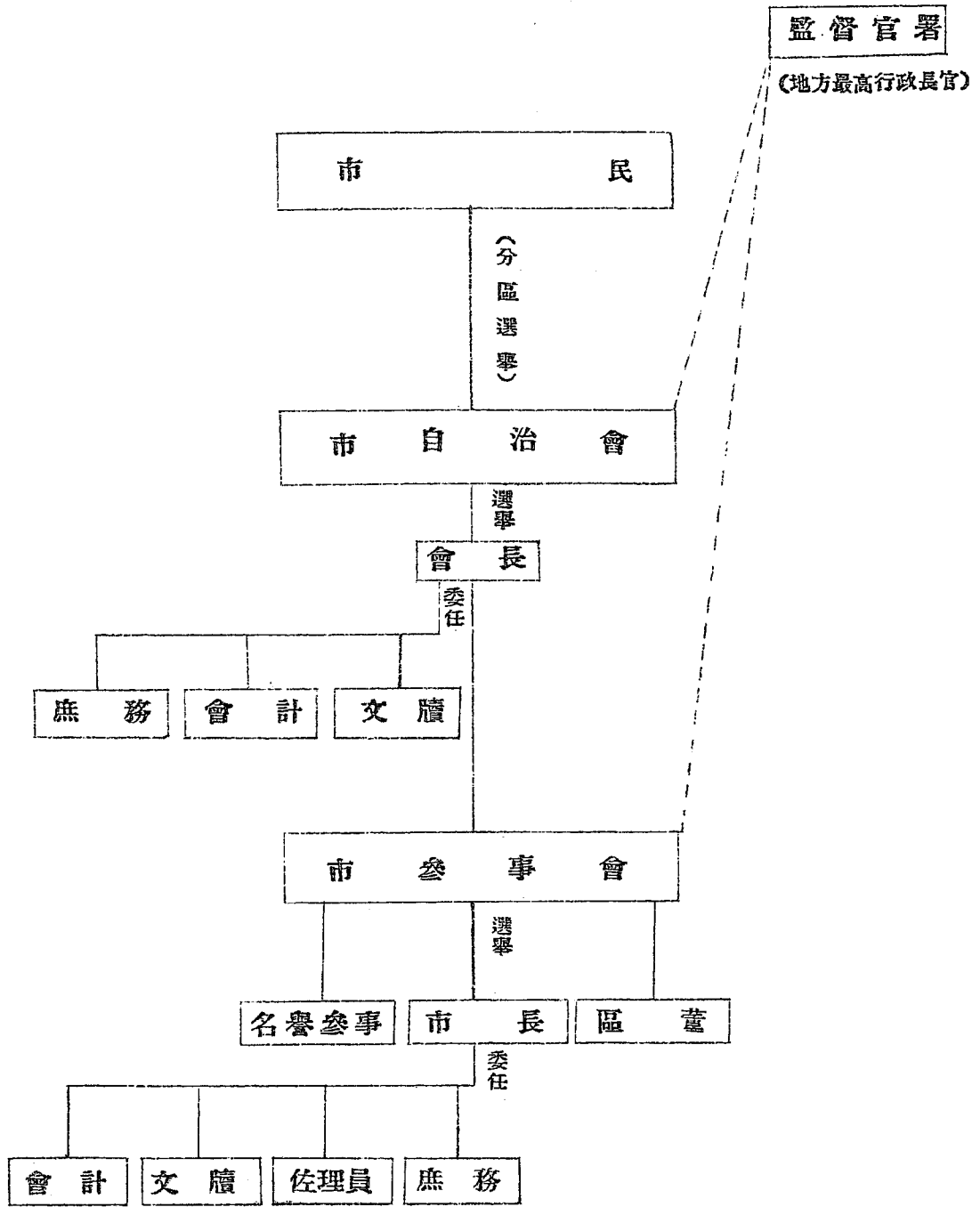
一，議決提出於市自治會之議案；二，議決市自治會所委託之事項；三，議定“市規則”；四，議決其他依法令屬於參事會之事項。

除以上各職員外，遇市之事務繁多時，市長得遴選有專門學識者，派充市辦事員。此項職員，不以市住民為限。

(3) 監督官署：特別市之監督官署，為地方最高行政官署。監督官署，有解散市自治會之權；對自治會員及市長，亦有處分之權。凡市之文書簿據……等，皆可隨時調查檢閱。

以上各節，對於特別市之三種重要機關，已簡略論之。茲為醒目起見，再將特別市之組織，繪一圖式以明之。

第一圖式：特別市之組織



(乙) 普通市

(1) 市自治會：普通市市自治會之組織，與特別市同，惟會員最多以二十名為限。會員之任期，選舉法，及職權，與僱員之任用，會長選舉，及會議之召集等事，均與特別市之辦法相同，故不多贅。

(2) 市政公所：普通市設市政公所，置“市長”一名，“市董”若干名。“市長”為市之代表，指揮監督所屬職員，由市自治會就市住民中，具有市自治會員被選資格者，選舉；選舉後，呈請直接監督官署委任之。市長為市行政部領袖，既有行政部議決之責，又有行政部執行之權，對於市自治會議決事件，視為踰越權限，違背法令，或妨害公益者，更得申述理由，提交復議；如市自治會仍執前議時，復得呈請“直接監督官署”核准撤銷之。是我國“普通市市長”之權，較“特別市市長”之權重大多多，所幸者市自治會得呈請“直接監督官署”，核准停止市長執行事務也。市長為有給職，得酌用雇員，辦理文牘，會計，及一切庶務。各雇員，亦為有給職。雇員可以市自治會雇員兼充。“市董”承市長之命，輔助市長分任執行事件，其員額至多不得過四名。市董由市自治會就市住民中，有被選舉資格者選舉之。市長及自治公所職員，均以三年為任期，任滿再被選者得連任。市長因事務之繁多，得遴選有專門學識者，派充辦事員，并不以住民為限。市政公所設“出納員”一人，由市長派充；惟須有市自治會之同意，“出納員”須交保證金。

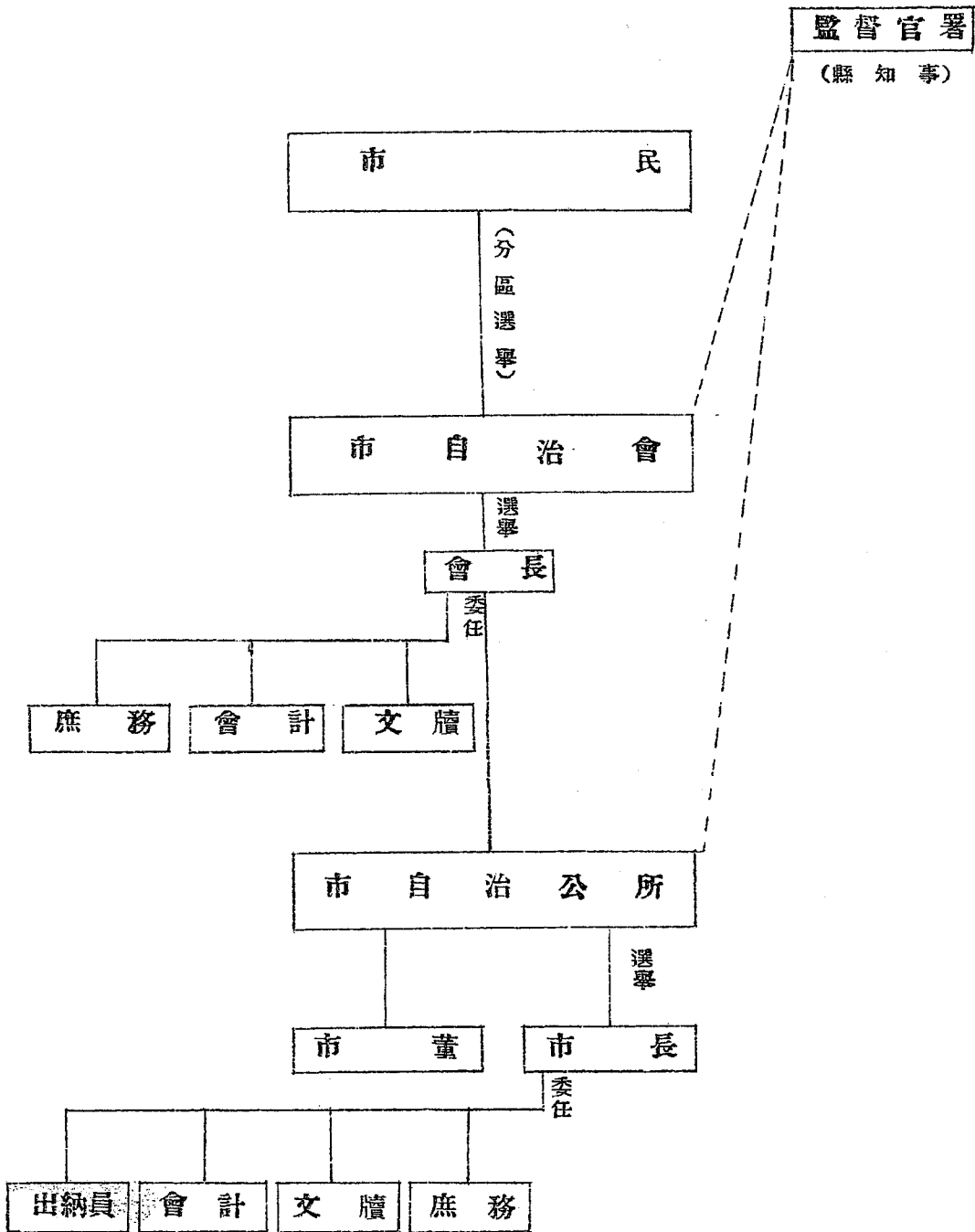
(3) 監督官署：普通市，以縣知事為“直接監督”。其

二，京都市市長，由內務部遴選經由國務總理，呈請大總統任命。

三
監督之權,與特別市之監督權相同。

普通市之組織,業經略述,請再以圖式明之。

第二圖式: 普通市之組織



三,京都市,由內務部監督。

二、市制之優劣

(甲)特別市市制

(一)優點有十二,列下:

1. 中國特別市市制之市議會,較小於歐美各國市議會。^四
故可以節省一市之經費甚多。
2. 中國特別市市制之市自治會,定議員任期為二年,每年改選半數;如此,可使市自治會之舊案,不致無人明悉。
3. 中國特別市市制,定市自治會為議事機關,不管行政;市自治會之權限,極其清明,遇立法上有誤會之處,負責有人。
4. 中國特別市市制,規定民選之市自治會議員,擔任議事責任,深明民選之代表,不適宜於行政職責。
5. 中國特別市市制,規定市自治會,得向監督官署,具陳意見。是凡對於一市之應與應革事宜,皆可陳明“監督官署”,解釋誤會,並有時可得監督官署之諒解,從中襄助一切。
6. 中國特別市市制,規定市長為市之“執行機關”,其他各職員,皆承市長之命,輔助市長,分任執行事件;如此,則市長既有獨裁之權力,並有輔助之人才。
7. 中國特別市市制,規定市長選舉後,呈由“直接監督官署”,咨請內務部任命一節,可以使市自治會,不敢任意亂選市長。
8. 中國特別市市制,規定佐理員,由市長就市住民中遴

四,歐美各國市議會,最多不得過三〇人。

選有專門學識者委任之。如此規定；一則使市長注重專門人才；一則使之有自由遴選之權力^五。

9. 中國特別市市制,規定各市有“監督官署”,所以限制市官之任意亂作亂爲。此種“監督官署”,在外國本有之,在我國國民知識尙未十分發達之時,尤爲不可缺之機關。
10. 中國特別市市制,規定“市辦事員”以專門人才爲目的,并不以市住民爲限,是可收羅市外專門人才。
11. 中國特別市市制,規定市參事會爲市行政部“議決機關”,輔助市長之不逮,俾收集思廣益之效。
12. 中國特別市市制,規定市長所用雇員之薪給,由市長酌定,是使雇員之薪給,可依當時生活程度之高下而定伸縮。

(二) 劣點有七,列下:

1. 中國特別市市制,以包括法,規定“行政權”,只云市得辦理“應興應革及整理事宜”,至於應興應革,及整理事宜,究係何事,並不列舉;如此,徒使各市辦理市政時,多生誤會,多增困難。
2. 中國特別市市制,祇以“監督官署”補救市自治會或市長之違法,對於人民之監督市自治會及市長之行爲毫無規定。
3. 中國特別市市制,規定市長由市自治會就住民中,具有市自治會會員被選舉資格者選舉之,但查市自治會會員被選舉資格,有以下之限制:(一)爲本國國籍

五,但“就市住民中”字樣是缺點,當另條論之;參觀原文教令第一六號第三九條。

之男子；(二)年滿二十五歲；(三)接續住居市內二年以上者；(四)有下列各款之一者：(甲)年納直接稅二元以上者；(乙)有動產，或不動產五百元以上者；(丙)曾任或現任公職，或教員一年以上者；(丁)曾在高等小學校以上學校畢業，或與有相當之資格者；各節，而上列各種資格，並未提及所選之市長，須有市行政上專門學識及經驗，是所選舉之市長，未必是市政專家，對於市之行政，未必熟習。

4. 中國特別市市制，規定“佐理員”，須有專門學識，固屬甚善；但規定須就市住民中遴選，未免限制太嚴；如此限制，遇市住民中無專門學識人才時，則所選之佐理員，必非專門人才。
5. 中國特別市市制，規定各區區董，承市長之命辦理“區自治事務”，而對於任免各區董之權，則交於市自治會。各區董之權，既不得之於市長，萬難順從市長之命，以辦理各區自治事務。
6. 中國特別市市制，規定市長，任期為三年，未免太短；因一市之重要計畫，往往須於二年後方可實行，今市長之任期定為三年，則市長之更動，難免於一市之計畫不受影響；雖有准許連任之規定，然連任一事，甚難預料；如此，往往使市長對於計畫一市之應興應革事宜，畏首畏尾，不敢有勇往直前之態度。
7. 中國特別市市制，不規定市官之養老金，使市官無獎勵之可言。

(乙) 普通市市制

(一) 優點有十,列下:

中國特別市市制中之1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 及12, 各優點, 普通市市制中全備, 普通市市制之優點共計一〇條。

(二) 劣點有七,列下:

中國特別市市制中之1, 3, 4, 7, 各劣點, 普通市市制中全備;此外尚有以下各劣點:

- 1, 中國普通市市制,規定市董,承市長之命,輔助市長分任執行事件,而對於任免各市董之權,則交於市自治會。各市董之權既不得於市長,萬難順從市長,輔助市長也。
- 2, 中國普通市市制,規定“市董”,就市住民中有被選資格者選舉之,對於專門人才毫未明確規定,以普通之人而辦專門行政之事,恐不適宜。

總結: 我國市制,雖係優點較多於劣點,但各優點皆無足輕重之事,而劣點之第一條,關於市權事,實為根本上之劣點^六。有此劣點,恐辦理市政時,誤會百出,困難叢生,雖有各優點,不能補救也。

附錄(一) 中國鄉自治制

中國內務部所訂之鄉自治制,亦於民國十年七月三日用教令公佈。此制之組織,與普通市市制頗少出入,其優劣各點,亦多相同^七。簡而言之,即每鄉設鄉自治會,由該自治會舉鄉自治公所,以縣知事為“監督官署”^八。

六,參看特別市第一條劣點。

七,參看上文普通市市制。

八,政府公報,命令部教令第一七號,一民國一〇年七月份。

附錄(二) 青島市自治制

青島市自治制，係中華民國十一年十一月十八日教令第二十六號所公佈。其組織條件除未遵照內務部之特別市自治制，第五十五條辦理^九外。其他各條例，均參照內務部所頒之特別市自治制之辦法。青島市設自治會，及市參事會，以膠澳商埠局為“監督官署。”^{一〇}

附錄(三) 膠澳各鄉自治制

膠澳各鄉自治制，係中華民國十一年十一月十八日教令第二十七號所公佈。其組織條例，悉照內務部民國十年七月三號，鄉自治制辦理；惟該自治制之第二十四條，略有更動，及關於監督長官一節，則改縣知事為膠澳商埠局。^{一二}

九，民國一〇年七月三日頒佈。

一〇，政府公報，命令部，民國一一年一月份。

一一，參看膠澳各鄉施行鄉自治制令第五條，——民國一一年一月一八日教令。

一二，參看膠澳各鄉施行鄉自治制令第三條，——民國一一年一月一八日教令。