

沈乃正編著

法國地方政制

商務印書館發行

沈乃正編著

法
國
地
方
政
制

商務印書館發行

中華民國二十六年五月初版

(33641)

法國地方政治一冊

每冊實價國幣肆角伍分

外埠酌加運費匯費

編著者 沈乃正

發行人 王雲五
上海河南路

印刷所 商務印書館
上海河南路

發行所 商務印書館
上海及各埠

* 有 所 權 版 *
* 究 必 印 翻 *

(本書校對者滕秉全) 符

凡例

一 本書分六章；概論法國各級地方政府之沿革、組織、權限、事務、官治與自治二者之分際及關係，與中央及上級機關監督權之運用等問題。內容注重法制之精神，政治之實際，旁及他國之地方政制，以資參互比較。

二 本書底稿，原爲國立清華大學地方政府班所發講義之一部分。稿成於二十四年初，其後曾略有修正。

三 本書中人名地名，除最常見者用中文譯名外，其他概用原名，以免譯名之不正確。

沈乃正識於國立清華大學西院

民國二十六年一月十六日

目錄

第一章	地方政制之沿革與其特色	一
第二章	省——省長	一七
第三章	省——省參議會	三五
第四章	郡與區	六四
第五章	市——市長與助理市長	七二
第六章	市——市參議會	九二

法國地方政制

第一章 地方政制之沿革與其特色

一七八九
年前之
地方政
府

低級政府之組織與制度，通常不若高級政府之易於變更；地方政府之組織與制度，通常較中央政府爲固定而持久；此乃政治學學者所共知之事實。所以然者，一因地方政府與一般平民發生密切利害關係，故不便輕易變更。二因一般平民每喜泥古守舊，故地方制度之一經採用者，待其習以爲常，即不欲多所更張。若夫中央政府之立法與行政機關，則不免時受通國或全世界潮流之澎湃激盪；故其易生變化，亦屬自然之理。吾人讀法國之近代史，則地方政府與中央政府二者間，固定性高下之不一，更顯而易見。自一七八九年至一八七五年間，法國中央政府之不固定情形，達於極點。然同時期之地方政府與其行政制度，僅稍

稍變更。即在今日，法國之地方政府，就其結構與格式而論，仍與一百四十年前之制度，大體上無甚差別。此現行制度之所以成立，固亦爲大革命後革新之結果。故現行制度之特點，大體均由一七八九年之國會與拿破崙氏首創之；蓋所以替代數百年來王政時代之制度者也。然經此革新以後，地方政府之制度，即顯示其固定之特性。自一八〇〇年以至今日，政變與革命不一而足。中央政府之精神與形式，即隨之變更。獨地方政府之制度，則始終如一；帝國時代採用之，王政時代保存之，而共和時代亦仍沿用之也。

當大革命爆發之前夕，法國之地方行政制度，耗費甚大，效率甚低；權力集於中央，實際行政，則操於部曹吏員之手。舊日之省（Gouvernement），雖未取消，然已失其重要。其時省有兩類。在第一類之省中，或自始即無議會，或雖曾有之，至此已不復召集。此第一類之省，占全國面積四分之三。以其每省均分成區（Election），區各有一財政官，其官名曰“Elus”；故此四分之三之國土，即通稱曰“Pays d'élection”。直譯之，當爲「選舉省區」，然初無選舉之意義存焉。在此選舉省區中，省之地位尤無重要。在第二類之省中，則有舊式之階級議

會 (États) 存在。稅捐由此議會投票決定；財政支出，有時亦受議會之統制。此第二類之省，約占全國面積四分之一，通稱爲『議會省區』 (Pays d'états)。以其有階級議會，故自治權力較大，而其地位亦較重要。然當大革命之前夕，則卽『議會省區』中之省，亦早失其固有之魄力。各省原有都督 (Gouvernant) 統制之。其初，都督爲地方軍隊之長官，並爲國王之直接代表，掌理民政。其後，都督之官雖未取消，然懈怠不振，尸位素餐而已。自十六世紀起，始有新成立之行政區域，名“Généralité”者，起而占據昔日省之重要地位。“Généralité”一字，不妨譯稱『財院省』；以其名之由來，乃因其政府中有一財政官組織之機關，名曰財院 (Généraux de finances) 故也。財院省初爲純粹之財政區域，其後則兼有司法與行政之職權。十八世紀中，財院省之數，先後不一，多至四十，少至三十。至一七八九年，全國共有財院省三十有二。每一財院省中，有兼理司法、警務，與財政之總監 (Intendant de justice, de police, et de finances) 一人。總監用國王之名義，統治一切。總監之統治，或直接行之；或由財院省下各分區之長官，名“Subdélégués”者，代表總監行之。其時地方區域之得

保有幾分自治權者，厥惟最低級之市 (Commune)。十八世紀市政府之組織，表面上確甚民治，市中人民之應納財產稅 (Taille) 者，均得加入市民大會。此大會選舉市之官吏，保管市之財產，並處理其他地方事件。然推究其實，則其時財院省之總監，或總監之代表，幾乎可以操縱市民大會之一切舉動。由是而知在大革命前法國之地方自治，誠不足道。

革命時代
與拿破崙
新時代之革

一七八九年之國會，毅然決然，從事改革地方政府。數百年來逐漸長成之半政治，與半社會性質之市，至是略予整理。分合存廢不一，但大體均仍其舊；為數約在四萬四千個左右。舊日之省與財院省，概予取消。代之而起者，為新成立之三級地方區域。此三級者，第一級曰 “Département”，其區域小於舊日之省，疆界亦與舊日之省不同；以其仍為中央政府下最高級之地方區域，故下文仍以譯名曰『省』。第二級曰 “District”，茲予以譯名曰『郡』。第三級曰 “Canton”，茲予以譯名曰『區』。此三級外，再加以最低級之市，故地方政府，實為四級制也。一七八九年之國會，劃全國為八十三省。每省分成六個郡 (District) 左右（郡共五四四個）。每郡又分成十至十二個區（區共六八四〇個）。每區內所包含

之市數，則各區不同。省、郡、區三種區域之分割，頗有其特點可舉。其一，此三種區域，通國一律；各區域間之等級關係，亦通國相同。其二，所劃分之區域，與歷史習慣頗少關係；換言之，即當時並未根據各地歷史習慣之異同，以爲劃分區域之標準也。是以 Montague 氏之言曰：『新成立之省、郡、區三者，並無歷史背景，並不與任何過去事績相關聯。其居民亦無公同意識與精神上之團結。蓋當時革命後之立法者，視法國如平滑素質之紙面，故任意圖繪刻印以成省、郡、區也。』似此故意泯滅歷史習慣與舊日地方區域之舉動，如在富於保守性之英國，當不易見諸實行。然即在英國，一八八八與一八九四兩年之地方政府法，亦未嘗不富於劇烈之改革性。至於一七八九年法國之當局，則本欲將一切制度與名目之與專制舊制相關聯者，一舉廓清之；故其澈底清除舊日地方區域之遺制，固亦無足怪者。

革命初期，極端民治思想之權威，足以控制一切。是以一七八九年至一七九〇年間之法律，與一七九一年之憲法，將處理地方事務之權，取自代表國王官吏之手，而全部授諸於區域人民所選舉之人員。蓋其改革之驟，他國罕有其例。其時省之治理機關計有三部分如

下：(一)一個參議會(Conseil général)職在考慮討論，由參議員三十六人組織之；任期兩年；由成年男子選舉產生之。(二)一個督政部(Directoire)職在執行，由參議員九人組織之。(三)一個總檢察官(Procureur général)任期四年，由人民選舉產生之。總檢察官得列席參議會發言，但無投票權；省之訴訟，由彼代理行之。郡仿省之組織，有參議會及督政部，惟組織之人數較少耳。市則有市長助理市長(Adjoints)與市參議會，均由人民選舉產生之。

此制行之未久，經驗上即顯示其民治過度，與地方分權過度之弱點。是以自 Robespierre 氏失敗，國內秩序恢復之後，永久官吏與部曹政治之勢力復興；而中央對於地方政府之監督管理，亦漸趨於繁複嚴厲。共和三年(1795)之憲法，取消省參議會；而將一切審議與執行之職務，交與一個省督政部。省督政部由省內選民選舉五人組織之。任期五年，每年改選一人。中央督政部保留罷免省督政，與任命署理督政之權。昔日省中之總檢察官，亦予廢除；而以一個所謂『委員(Commissaire)』者代之。委員由中央政府於省內居民中

選任之職在於所轄省境內，監督法律之執行。經此變更後，省政府雖仍不失其爲地方民選之政府，然中央集權之趨勢，已顯然可見。此外，共和三年之憲法，復將郡政府廢止，而恢復區之組織（區之組織曾於前二年取消），以爲地方行政之基本單位。又首創所謂「區市」(Municipalités cantonales)者，卽合併區中之市，而以其區爲市。凡市之人口在五千人以上者，得保存其原有之市組織；小於此者，合併成「區市」。『區市』政府(Administration municipale du canton)由『區市』中各小市民選之市長，與區民選舉之區長組織之。又規定市之人口如超過十萬，至少須分組成三個「區市」。此外，地方政府與地方行政亦尙有改革之處，而其旨，則不外乎使巴黎之中央督政部，便於監督管理地方行政已耳。

拿破崙氏既爲第一執政，權力又完全集中於巴黎。最低級之市政府，又回復爲地方行政之基本單位。區雖未予取消，然此後僅爲一種司法區域。市長，助理市長，及市參議會之參議員，不復由市民選舉。市之人口在五千人以上者，此等官吏議員，由中央政府直接任命之。不及五千人者，由省長任命之。一八〇〇年二月十七日之法律取消省之「委員」，而於每省設

置省長 (Préfet) 一人，由「第一執政官」任命之。省長惟對第一執政官負其責。省長之權甚大，較諸舊日財院省之總監，相差無幾。「省長」一語，本爲「Préfet」一字之譯名。此字源出羅馬官名，卽此可見拿破崙氏所創之地方行政制度，頗有羅馬集權制之氣息存焉。省參議會一機關，表面上依舊保存，由十六至二十四個參議員組織之。但從此參議員改由第一執政官任命之，任期三年。省之下有郡。郡已於一七九五年取消，至此又恢復之，而改名曰「Arrondissement」。『郡』之一字，原所以譯一七八九年所成立之「District」。然一八〇〇年之「Arrondissement」之區域，與一七八九年之「District」相仿；二者名異而實同，故吾人仍譯稱之曰『郡』。拿破崙氏於每郡 (Arrondissement) 中設置隸屬於省長之官，名曰「Sous-préfet」。茲譯稱之曰『郡長』。每郡中，又設置十至十二人組織之參議會。但郡長與參議會之議員均由中央政府任命之。郡長爲省長之代理人，代理省長處理郡中行政事務。其重要職務之一，卽爲輔佐省長，時刻監督其所轄郡內之市。今如以省長比舊日財院省之總監，則郡長者，無異於總監下之「Subdélégués」也。

拿破崙氏所創設之地方行政制度，既簡單而又通國一律；政權集中於中央，實際行政則操於永久官吏之手，故為中央集權之部曹式政治，殆無疑義。此制度之骨架，直至今日，殊少變動。拿破崙氏失敗後，地方政制並未隨之更易。直至一八三〇年革命後，始稍稍變更。其時 De Tocqueville 氏研究美國民治制，結果使一般法國人士感覺省與市之自治，應予擴大。是以當 Louis Philippe 之王政時代，中央集權之制，稍稍鬆懈。一八三一年之法律，改市參議會為民選。一八三三年之法律，改省與郡之參議會為民選。兩法律對於選民資格之規定，亦尚寬弛。至一八三八年，省與郡兩種參議會之職權，又稍稍擴大。

一八四八年第二共和國成立後，地方行政制度之大要，一如往昔。惟法律規定，各地方參議會之選舉資格，以成年男子為基礎。凡人口不及六千之市，其市長與助理市長，由市參議會選舉之。其他較大之市，則其市長與助理市長，仍由中央政府任命之。自第二共和國轉變為第三帝國之後（1851-1852），地方分權之趨勢，再受阻滯。當拿破崙第三世時代，市參議會雖表面上仍由成年男子選舉，然因省長監督嚴密，故市參議會不能自由創作，亦不能

獨立行動。小市至此，復失其原有選舉市長之權。一八五二年三月二十五日之皇令，復擴大省長干涉市政之權。省長之權，至此爲最盛。是以第二帝國時代之省長，實當時法國行政制度之樞軸。其時省、郡、與市三者之參議會，雖仍民選，然自治權力，至此已喪失殆盡。

一八七一年來地方政制之概要

第三共和國成立之初，地方政制，亦未受影響。雖其時政局甚不安定，且思想自由之士，對於政府任何部分，均欲澈底改革；獨於地方政制，則未有澈底改革之議。反之，一般以爲至少地方政制之骨架，當予保存。當時關於地方政制所僅有之要求，爲欲擴大市之自由。後經國會考慮，結果僅回復一八四八年小市參議會選舉市長與助理市長之權。其審慎漸進之態度，於此可見。其後於一八七四年，此選舉市長與助理市長之權，復被取消。至一八七六年新選之國會執政，始再回復之。同時擴大市自由之運動，繼續進行。一八八二年之三月，始通過法律，准全國各市，除巴黎外，不論大小，均自行選舉其市長與助理市長，不受上級官署之干涉。當此法未通過之前，一般已感覺其時之地方政府法，須加以整理修訂；蓋自一八三七年修訂後，迄未重加整理也。一八八二年之法律成立後，國會即致力於是。一八八三年冬，

地方區域
與其官吏
格之兩重資

國會組織九人之特別委員會以掌理市法律之修訂。一八八四年國會將委員會之報告修正通過，四月五日公佈，成爲法律。此卽一八八四年之市組織法 (*Loi sur l'organisation municipale*)。全文一五七條，甚簡明完備。現雖稍經修改，然仍爲法國各市之基本法律。惟巴黎則不適用此法。

上文所述各級地方政治區域，大都顯示兩種不宜相混之性質。其一，此種地方政治區域，原由中央政府劃分設置，其目的在利用之以擔任中央政府對各地之行政工作。就此方面言，此種政治區域，性質上猶如他國之海關稅區域，或內地稅區域。蓋此等稅區中之官吏，均爲中央政府之官吏，其所運用之權力，亦均爲中央政府之權力；故雖分駐各區域中，仍不過爲中央政府之代理人而已。法國省之省長，郡之郡長，市之市長，於其執行中央所委任之行政職務時，卽與稅區內之徵稅官吏無異。第其職權之範圍，或不限於徵稅，或不在於徵稅，而包羅一切普通民政者也。其二，此種地方政治區域，雖爲中央政府之行政區域，但從另一方面觀察，每一區域（郡區兩階級除外，待第四章說明之）自有其地方政府；自有其立法

性質之參議會，以制定地方規則；自有其行政性質之官吏，以執行所製定之規則；又自有其預算，不與中央政府之預算合併；又自有其隸屬機關，不與中央政府之官署混同。換言之，此種區域，中央政府已與之以自主其政治之權力，故性質上實爲一種自治區域。由是而知法國省與市兩種區域，一方面爲中央政府之行政區域，另一方面又爲各該地方政府之自治區域。換言之，此種區域兼有兩重資格。其一，爲中央行政區域之資格，其二，爲地方自治區域之資格。惟其兼有此兩重資格，故每一區域中，原不妨設置兩個政府。一個掌理中央行政事務，另一個掌理地方自治事務。然各國通例，則並不如此。反之，通例卽如法國。申言之，卽省市之中央行政事務，與省市之自治事務，由同一之省市政府擔任之；並由同一之省市官吏掌理之；蓋以一個政府，一個官吏，兼理兩種事務，兼有兩重資格者也。所應注意者，政府雖同此一個，官吏雖同此一人，然以兩種不同之資格，掌理兩種不同之事務。法國之省長市長，卽以一人而兼此兩種資格，掌理此兩種事務之例也。

分權與自治
官職自治與

回顧法國地方政府之發達史，吾人得見拿破崙氏所首創之極度中央集權制，已逐漸

解放；而人民控制地方政府之能力，亦逐漸增加。其所用以促進此種進步之方法，不外下列三種：（一）將昔日由中央政府任用之地方官吏，改由人民選舉；並逐漸擴大選民之範圍。（二）擴大民選參議會之權力；如擴大省市參議會之權力是也。（三）對於奉行中央命令，代理中央政府行政之地方官吏，擴大其自行處決之範圍，俾其無庸每事必須請示於巴黎。上述三種方法中，其（一）（二）兩種，係真正地方分權之方法。用此兩種方法，中央政府或直接授權於人民；或直接授權於地方參議會，而間接授權於人民。至於第三種方法，則異是。中央政府並未將權力授諸人民，亦未授諸人民之代表。其所爲者，不過將權力之行使，委諸代表中央之官吏，而特使其於行使此中央所委託之權力時，得加以自由判斷，自行處決，無須秉承中央耳。此其結果，可以使地方事件，得由地方官吏迅速處分；並得隨時顧到地方人民之感情與願望也。是以法國學者，對於此第三種方法，不曰分權（Décentralisation），而曰分職（Déconcentration）。『分職』一語，僅足以表明此字之涵義，不足以表明此字之字義。其意若曰，用第三種方法時，中央政府並未與某種權力脫離關係；反之，中央政府仍爲此權力

之主體，不過使地方官吏以代表中央政府之資格，得比較的自由行使此權力耳。由是而知所分者，非其權，而爲因行使權力所發生之職務耳；此卽吾人用『分職』一語之涵義也。分權之結果，爲地方自治；分職之結果，則名之爲地方官治可也。就法國地方政制之沿革觀之，分權之法，大體用之於市（Commune）。因市自有其活潑之政治生活，分職實不足以厭其慾。至於省與郡，則歷來僅得享分職之惠。故直至今日，省與郡，大體上仍爲便利中央行政之地理區域而已。換言之，中央政府藉省郡之區域，可使各該區域內之官吏，代理中央傳達其威權或仁政於人民也。

中央集權

由是觀之，法國之憲法與中央政府，雖富民治色彩；而其地方行政之集權於中央性，則遠出於英美之上。更有進者，今如以英法相比照，則不僅法國中央政府控制地方政府之權力遠過於英國，且其控制權力，係大體集中於巴黎之內政部（Ministère de l'intérieur）。此則以一部而指揮監督全國之地方政府；其與英國之將此控制權力分授諸於五六部者，大有區別存焉。

行政集權結果之一，即爲地方政府機關與行政方法之一致。法國人士，因愛好此一致性之故，更使集權之制，受人擁護。法國人民，不論其居住於法國何處，莫不在同樣之地方政府，與行政制度之下。彼等所選舉之地方參議會相同，彼等所服從之地方官吏相同，彼等所與接觸之中央官吏亦相同。彼等所納之稅捐大體相同，彼等所受支配之法律亦大體相同。考郡與區之兩種區域，並無自治性質；而僅爲一種行政區域，故其組織一致，行政方法一致，尙不足奇。但省則異是。省之地位，行政上極稱重要；其自治權力雖小，而有則有之。然省亦由中央普遍性之法律規定；各省之組織，亦全體一致；而於各省之特殊情形，則概不顧及。所尤奇者，數千之市，或大，或小，或爲都市，或爲鄉村，或從事於農業，或從事於工業，然皆用同一制度統治之。一切之市，均須依照一八八四年之法律組織之。其留有變通之餘地者，僅助理市長與市參議員之數額，得因人口之多寡，增加或減少耳。至於市政府各部分之組織，與各部分之職權，及各部分間之關係，則各市莫不一致。此種情形，與美國相較，截然不同。美國人士大都以爲欲使各級都市公用一個普遍之市組織法，結果必不滿意；至於將鄉鎮都市

一律看待，使其採用同一政制，則尤不可能。然而今日法國之地方政府，何嘗不若是組織之。謂其已發生重大流弊，則又未必。或曰，法國有其特殊情形，故能採用一致之制度而無害；他國則不可與之比擬。此特殊情形爲何？一曰，法國至今仍爲鄉村田野之國，且其人口增殖遲緩，故大都市爲數不多。二曰，法國各地種族文字語言風俗習慣等等，不若他國之紛歧。三曰，法國中央政府對地方政府之強有力而又一致之監督管理，自有其悠久之歷史爲其背景，故不能與英美諸國同日而語。

上述數端，並非法國地方政制特色之全體。特於此首章中舉出之者，意在使讀者易於瞭解下文各章之意義。至於其他之特色，姑待於下文各章，次第言之。

第二章 省——省長

省之區域

法國國土分割成省 (Départements)。省分割成郡 (Arrondissements)。郡分割成區 (Cantons)。區分割成市 (Communes)。現時省共九十個。其中之一曰 Belfort 者，通稱不曰省，而曰 Belfort 領土 (Territoire de Belfort)。緣 Belfort 一地，本不自成一省，而僅爲 Haut-Rhin 省之一部分。其後 Haut-Rhin 省之大部分，於一八七一年，爲德國所占，僅留 Belfort 一地，故至今稱 Belfort 領土，而不曰省。此九十省中，除 Alsace-Lorraine 之三省係新設外，其他之八十七省，大體仍各保其一七八九年所規定之疆界。省之形像，大小，與人口，參差不齊，面積以 Landes 省爲最大，計三、六〇四英方里；以 Seine 省爲最小，計一八五英方里。人口密度，則以 Seine 省爲最高，每英方里得二六、六六九人。以 Basses-Alpes 省爲最低，每英方里得三二人。一七八九年之國會，鑒於舊日之省，地方觀念甚深，危

害國家之統一，故將舊省割成較小之新省，誠如上章所言，當時之分割，甚不自然。故當分割之初期，省內人民並無共同感覺。然在過去之一百三十餘年中，此種意識似漸進步，是以時至今日，法國之省，已成爲有歷史背景之單位；且稍稍有共同之利益可言矣。然今之主張併省以成大區域（Regionalisme）之人，則仍以爲省之分割之不自然，至今尚極顯著，而省之缺乏地方團體之生氣，更爲人所共知。若夫人民之於省，則既無崇敬之心，更無愛護之意。彼等又曰：當省分割之時，分割者會採取一種標準。此標準維何？即省內各處人民，須均得於一日之間，往返省會一次。當時即就此標準，定省之大小。然在現代，一日間可往返省會之路程，遠過於十八世紀；則省之應合併以成比較自然而廣大之區域，自爲事理之所當然也云云。

省長之任
免與待遇

法國每省置一省長。Seine 一省中，則除省長（Préfet de la Seine）外，復置一警察長（Préfet de police）。省長概依內政部長薦舉，由總統任命之。是以實際之任命權，操諸內政部長。內政部長，實爲省長之直屬上司。法律上對於何人得爲省長，並無任何資格之規定。（惟須年滿二十一歲，並享有公民權利）。故政府對於任用省長，頗得自由選擇。又以其

本質爲一種政務官，並須贊助政府宣傳政府之意志，是以在政府之眼光中，省長無庸爲專門人才；但須樂於服從，樂於依照政府之政策意志以行事；並須於辦事上機警善變而已。事實上被任爲省長者，通常曾任郡長或省公署秘書長（*Secrétaire général de préfecture*）至於郡長與秘書長，則通常爲部長或省長之同黨親信，而放自部長或省長之『機要處（*Cabinet*）』者也，省長得由中央政府隨時以命令罷免之。所僅有之保障，爲一九〇五年之財政法。該法規定，凡官吏免職，須將免職卷宗，通知本人。省長之免職，不必因其曾有過失，始得爲之；祇須與中央政府意見不合，即可爲免職之充分理由。中央政府並得隨時以命令調遷省長；亦得命其另候任用，而支原薪之半。通常省長免職後，必於中央平政院（*Conseil d'état*），審計院（*Cour des comptes*），或其他官署中，另與位置。絕對免職，殊非慣例。免職調遷另候任用等，實際均由內政部長決定之。內閣更迭，省長有時亦隨之更迭。新內閣政策如有劇變，則省長亦有大批更動之可能。惟近來因『功績制』之勢力進展，故省長亦大部分由省中官吏遞升充任，或由內政部門人員外放任之。

省長分第一、第二、第三、三等。屬於何等，大概視其所長之省之重要若何而定。每等有一定之薪俸。省長常由一省調遷他省。每次調遷，升等者居多，降等者居少。二等與三等之省長，每服務四年，即得提升一等。其時雖不調遷，仍得支高一等之薪俸。省長半薪候補之時期，不得過五年。服務久長，年至六十，則國家與以養老金而退休之。但因其地位無保障，隨時有免職之虞，故能否享退休之利益，殊不可必。實缺省長，由公家供給公舍，並除薪俸外，另支辦公旅行等費。

省長之佐
治人員

每省中必有一省會。其地必有富麗堂皇之省長公署。Seine 省（即巴黎）中之省長公署，有一特別名稱，即著名之 *Hotel de ville* 是也。公署大門飾有『自由』『平等』『博愛』三語，其上，則隨風飛舞之三色國旗在焉。省長之公舍與公事房，均在此公署之內。省政府各機關，亦均在公署中辦公。省長之下，置一機要處長（*Chef de cabinet*）為省長最親信之人。其職務近似省長之私人秘書；無命令他人之權，除省長外，亦不受他人命令。機要處長不限資格，由省長自由委任之。又置一省公署秘書長（*Secrétaire général de pré-*

(feature) 亦常駐公署。省公署秘書長保管案卷，手署文牘，並秉承省長，指揮監督所屬各司科。一九二八年之前，省公署秘書長由內政部長自由任命，不受法律上任何資格之規定。但一九二八年十月五日之命令，則規定郡長與秘書長，此後須高級學校畢業，或曾任公務員三年至十年。此足以代表『功績制』擴展勢力之結果。此外省中尚有兩類官吏，第一類為駐在省中之中央官吏，職在辦理中央政府在该省中之行政事務。第二類為省之官吏，職在辦理省政府之自治行政事務。第一類中有多人，並非純粹為中央政府之官吏，而同時兼辦省自治行政事務。至於第二類之地方官吏，則幾乎全體同時又為中央政府之代理人。此即所謂法國地方官吏之『兩重資格』。省長與市長為具有此兩重資格之著例，上文第一章中已言之矣。上述兩類官吏之大部分，（包括省官吏之全體在內）均由省長委任。第一類之比較高級長官，則由中央政府任命之。法律並規定各該官吏選任之方法，與其必須具備之專門資格。高級官位，通常由低級人員升充。雖選任升遷之間，間或受政治勢力之影響；但以法定資格之必須適合，故一般政黨人員，亦無由因緣而進。是以以官位為酬勞品之制度

(Spoils system) 尙未見於法國。省官吏分司科辦公。各司科分掌一部政務。承省公署秘書長之指揮，分任各職。每司科各有其長，亦由省長依法定之。必須資格委任之。

平政分院

除上述各佐治人員外，省長於執行其職務時，往日尙有一省平政院 (Conseil de préfecture) 助理之。省平政院由三人或四人組成；須爲法律家，或受有行政訓練之人；均由總統任命之。其時省平政院爲省長之顧問機關，可以貢獻意見，但絕無決定之權。蓋法國行政上有一原則，以爲一切行政行爲之責任，應集中於行政長官。惟重要之行爲，則應事前由多人組織之另一機關詳慎考慮之。此考慮機關，雖有考慮之權，要無責任可負。故其考慮之結果，並無強行之效力也。省平政院又爲處理法令所特定之幾種行政訴訟之第一審法院；而處理此種行政訴訟，實爲省平政院之主要職務。此外，省平政院尙有一二種可以獨立行使之權。例如，市法人如欲提起訴訟，須於事前得省平政院之同意是也。一九二六年後，省平政院改組。結果，全國僅設二十二個省平政院，每一院管轄二省至七省不等。惟 Seine 省，則因人口獨多，另置一院。每院有院長一人，平政員四人組織之，均由內政部長提出，總統任命。

之。昔日對省長之顧問職務，殆已完全消滅。是以今日之省平政院，僅爲行政司法之機關而已。且今之省平政院，其管轄區域不限於一省；故與其稱之爲省平政院，毋寧稱之爲平政分院，以別於中央之平政院（Conseil d'Etat）也。

Barthélemy 氏以爲「省長之爲物，自始至終，爲中央當局之政治走卒。故其任免，一憑中央政府之好惡」。或以爲省長最重要之資格，須能爲擁護現內閣之人，運動當選爲下議員，是以每次選舉中，省長必從中有所活動。當第三共和國之初期，每次大選舉之前，內政部必對各省長發致通告，說明政府希望某某人當選，並令其設法使所屬官吏，均投票選舉該人。其時之省長，幾乎須負選舉結果有利於政府當局之全責。設或政府於某省中選舉失敗，則該省長大有被免職之危險。然最近四十年中，省長已不復公然爲政府運動選舉。自一八八五年起，部令常命省長於選舉中保持中立，「勿作偏袒任何候選員之言論」。惟在幕後，則省長仍不免受長官之壓迫，以助其於選舉中獲勝也。將來省長之選任晉升，如漸趨專家化，則其政治中立，當易於保持矣。

省長爲中央行政之代理人，同時爲省自治行政之執行長官，上文已屢言之矣。其中尤以中央行政之代理人，爲省長之主要資格；尤以中央之行政事務，爲省長之主要事務，省長須於所屬省中，公佈中央之法令，並執行之。省長不僅代表內政部，並代表其他中央各部。省長管理駐在省中之中央各機關與人員，而爲一省中中央行政之領袖。舉凡公路、橋樑、監獄、貧民院、醫院，與夫公共衛生事務之幾種，教育事務，補充兵額事務，調查戶口事務，檢查刊物事務，煙葉專賣事務，警察事務等等，莫不在其管理之下。蓋凡中央各部在省中之行政，除法令特有規定者外，概由省長秉承各部，代表各部行之。中央於每一省中，雖必置有管理橋樑公路之工程長官一人，郵政長官一人，視察學校之教育長官一人，與經理收支之財政長官一人，然各該部分之多數事務，須由省長決定之。各該部分之下級人員，須由省長委任之。例如，若有省民於公路之旁建築房屋，欲引公路下總水管之水以爲用；照常理言，可否引用，似宜由管理公路橋樑之工程長官，或其當地代表官吏決之。然在法國，則由省長決定之。決定權集中於省長，及其中央上司，乃法國部曹政治之特點。至於上述各技術部分之屬員，似亦

市之監督

應由各技術長官分別委任。然在法國，則橋樑、公路、工程、郵電、財政、監獄等部分之下級人員，莫不由省長委任之，並由省長免職之。即小學校教員，亦由省長任免之。委任人員時，省長受各該官位法定資格之限制，上文已言之矣。省長又須監察駐在省內之各種中央官吏，包括法官、校長等等在內，而隨時報告於中央政府。至於保持公共安寧，監督警察事務，則尤爲省長之重任。必要時，省長得請撥軍隊，以驅散暴衆，或抵抗匪徒。

省長又須隨時監督省內各市。市政府之預算，須由省長核准。一切特別稅捐，與一切市公債之多於一定數額者，亦須由省長核准。此外，市參議會之決議，凡關涉於法令所特定之幾種事件者，須經省長之承認或默認，始爲有效。市參議員於三次會期中曠席不到者，由省長除其名。市參議會之開會日期，由省長指定之。省長得令市參議會停會；停會以一月爲限。幾種市官吏，如小市之市財政官，市警察官，市公署秘書等，或由省長任命；或須於省長同意後，任命之。市長之怠於履行職務者，省長得停其職至一月之久。關於市警察行政事務，省長得指揮市長，遵其意旨辦理。省長得撤銷市長發佈之市令。市長於執行中央行政事務時，由

省長監督指揮之，並對省長負其責。以上各端，姑待於下文第五與第六章中，詳細言之。

省長之自行處決權

省長以中央政府代理人之資格，辦理上述各種行政事務時，一遵內政部及其他中央各部之命令。通常此種命令，均詳盡明晰；蓋事務之關於通國之利益者，固宜使各省長一律行動，不能任其參差也。但省長對於幾種事務，依法亦有自行處決之權。此自行處決之權，可大別爲五種：（一）任用屬吏。（二）關於幾種公共利益事務之指揮監督，如監獄、初等教育、徵兵、徵稅、道路行政等事項。（三）代表國家法人，如代表國家，訂立租賃、販售、購買、及關於財產之契約。（四）關於市之監督。（五）關於維持公安、秩序、衛生、風紀事項。所謂自行處決權者，意即省長對於此種事務，得便宜行事，自行裁決，無須請命於中央各部。蓋即上文第一章中所謂『地方官治』是也。此外，在各該省中隨時發生之特別事件，亦概許省長自行裁決，或便宜處置。惟近來此便宜處置之範圍，似漸縮小。其故，則因長途電話發達，使省長一有疑慮，即可向中央請命。是以事實上既無庸獨斷獨行，而省長爲推卸責任計，亦未必願獨斷獨行也。是以今日省長之行事，其自負責任之處，殊不多有。

省長之司法職務

除上述之政治事務與行政職務外，省長尚有一種司法之權。刑法偵查法第十條規定：『省長爲確定所犯罪名，與逮捕犯人起見，得使司法官吏，爲一切必要之作爲。』自帝國覆亡後，在野黨屢屢運動取消此法，但政府則始終維持之。於是省長保持其類似『偵查法官』（Juge d'instruction）之權。雖然，此僅理想上省長之權；至於事實上，則惟 Seine 省之警察長（Préfet de police）一人運用之。一九〇六年八月四日，Clemenceau 氏通令省長，如不於事前呈准內政部長，則不得援用該法第十條云。

省長之自治行政職務

上文曾言，省長除爲中央行政之代理人外，復爲省自治行政之執行長官。以省自治執行長官之資格，省長須爲省參議會（Conseil-général）準備議事日程。省參議會者，爲省之民選審議機關，當於下文第三章中詳言之。未經省長準備之議案不得列入議事日程。就此層觀察，可見省長在省政府中之地位，比較內閣總理在中央政府中之地位，有過之無不及。緣省參議會中提案權之大部分，已由省長一人占有之也。每年省長將省之收支，編成預算草案。此預算草案須由省參議會通過，並得由省參議會修改之。省之財務行政，與省之金庫，

由省長監督之。支付命令，由省長簽發之。省之建築工事，由省長指揮執行之。省之官吏，由省長任免之。省長代表省法人，訂立契約，並爲原告或被告。省長列席省參議會，有發言權，但無投票權。省長對省參議會最重要之職務，厥爲執行省參議會之決議。凡關於省之自治事務，省參議會之決議，除經中央以其爲不合法而撤銷者外，概由省長執行之。

省長不受
省參議會
控制

夫省長既負執行省參議會決議之責，則省參議會似當有控制省長之實力，以保證其依決議而執行。但事實則反是。法國省參議會之不能控制省長，一如美國邦議會之無法控制其民選而又有一定任期之邦長。蓋法國省參議會既不能免省長之職，又不能減低省長之薪俸，尤不能減削省長之權力。當省長與省參議會發生爭執兩不相下時，則惟訴諸巴黎，而由中央政府解決之。其時總統憑內政部長之意見，得解散省參議會，下令重行選舉。其或過失似在省長，則總統將該省長調遷他省，以免政務之擱淺。省參議會控制省長之實力，盡於此矣。由是而知法國之省長，雖於省參議會中有準備議案，領導決議之權，然又不爲省參議會所控制。蓋其地位既似內閣總理，而又享有美國分權制下，行政首領不得由議會罷免

之特權也。雖然，省參議會既有通過預算之權，則省長爲辦事順利起見，自不至與省參議會多所爲難耳。

省令

省長以中央行政代理人之資格，所負之職務，上文已言之矣。其以省自治行政執行長官之資格，所負之職務，上文亦已言之矣。顧欲此兩種職務之實踐，則省長不得不隨時發布省令，與公佈省之規則（此處之所謂省之規則係別於中央政府之法律而言），以執行中央之法令，或省參議會之決議。各該省之省令與省規則，在各該省境中有強行之效力，固屬當然之事，然省令與省規則不得與中央法律相抵觸，則尤屬顯然。吾人須知「一七八九年所宣布之原則，至今適用。原則維何？曰，法國之法律，係超然高出於任何人或任何事物之上。高出於省長之上，高出於部長之上，並高出於總統之上也」。是以設有省令或省規則，違反法律，或侵犯人民之權利，則受其害者，自有下列三種辦法，可任擇其一，以資救濟。其一，呈訴於省長。其二，訴願於主管部長。其三，提起行政訴訟於平政院。

省長由拿破崙氏起始設置，上文第一章中已言之矣。拿破崙氏說置省長之用意，乃欲

下議員之
潛勢力

破除中央各行政部在各省中之勢力。其時省中多各行政部之代表機關。每一機關爲一部之代理人，奉行一部之命令。拿破崙氏之集權主義，自不容省中權力，若是分屬於各部。是以彼於每一省中，置省長一人，以代表第一執政官在省中之最高權力。惟其爲第一執政官之直接代表，是以省長得控制管理一切駐在省中之各部代表機關。其原始時省長地位之尊嚴重要，於此可見。其時省長與皇帝之間，僅隔有內政部長一人。各省長祇對內政部長負其責，內政部長即對皇帝負其責。自帝國覆亡，國會民治制代之興起後，省長制度雖仍其舊，然總統既無實權，故昔日皇帝之地位，即由下議院議員取而代之。於是昔日省長之所以事皇帝者，今將以之事下議院議員；而下議員乃儼然有指揮省長之勢力。夫省長之位置，固可由內政部長維持之，然內政部長之位置，進而至於全體內閣，則均恃下議員以維持之。是以下議員得對內政部長提出互惠之諒解曰：『我將設法使汝保有部長之地位，但汝須助我保我之議席，是以汝須爲我保留行政位置，與行政利益，俾以分給曾已投票選我之人，及預約將來選我之人。』此種行政位置與利益，即由省長散給之。職是之故，下議員於各該本省之

省公署中，操有重大勢力。對於官吏之委任，於不抵觸法定資格範圍內，下議員常能從中操縱之。人民之欲省長予以特種利益者，（例如欲得獵兔之許可）每不直接呈請省長，而先請下議員疏通之。似此情形，每使省長進退維谷。公衆利益既當維持，下議員之意見又不可拂。蓋省長如得罪於議員，則一旦內政部長受議員不信任案之威脅時，將棄省長以自保其位置，殆無可疑。雖然，此亦不能一概論也。法國歷史上，頗多正直之省長，並多正直之內政部長，以爲其後盾。一八八二年 *Waldeck-Rousseau* 氏之著名通令，飭各省長實行立法行政分權之原則，而避免下議員之干涉，卽其例也。至於現時情形，則似漸進步；下議員之勢力，似已不若上述之甚。法國學者，僉以爲此後中央政府贊助省長，以拒絕下議員之自私自利，與違反公衆利益之要求時，應受人民之保護也云云。

省長之困難處境

由上所述，吾人當知省長於對付下議員時，必感處境之困難。顧省長之困難，尙不止此，其在對付省參議會，市政府，與民衆輿論時，尤屬不易。六十年來，第三共和國一方面欲保存表面上自治之形式，故使省參議會，市長，與市參議會，由人民直接或間接選舉之。但在另一

方面，則又利用省長，而於實際上嚴格集權於中央。人民既欲省長履行自治行政執行長官之義務，中央則又欲省長惟中央之命是聽。顧省長之任免，又由中央主持之。職是之故，省長如欲保存其地位，則表面上，既須對地方民衆輿論，與地方民選機關，虛與委蛇；實際上，則又須遵照中央意旨，以反抗制壓之。蓋省長所須取悅之主人，至少有兩個：其一，爲中央之部曹。其二，爲地方之民衆。而兩方面之責難，則均集中於省長。其地位之困難，概可想見。是以 *notaux* 氏之言曰：「省長之左，爲普選制下之民衆。最終統治權屬焉。省長之右，爲中央政府之權力，立意欲於實際上統治者也。省長位於其中，其危險如在鎚砧之間。省長之職務又廣泛。故無時無刻，不在權力與自由二者夾攻之中。省長須向中央報告民衆之要求，又須向民衆解釋中央之意旨。昔日之省長，常用高壓手段。其統率市長也，猶司令之統率其部隊；而在今日，則此種高壓手段，已不可復用。今日之省長，不復以命令式之方法從事，而須謙和自卑以爲請求。彼須於勸告開導之中，行其壓抑強制之實。省長既爲中央政府之代表，又爲執政黨之工具；同時又爲省中人民之代表。然彼之行事，須中立而不倚；並須於爭執困難未發

省長地位
之重要

生之時，排解預防，而早爲之所。彼之辦事，須敏捷而又須四面圓到，俾不得罪於任何一方。彼須慎言明辨，熟權輕重，而又須和藹坦白，樂與人爲伍。……彼無日不與民選代表相接觸。上議員也，下議員也，省參議員也，郡參議員也，市長也，市參議員也，各挾其願望，要求、隱事、詭謀，以與省長相周旋。地方報章，則議論批評，一無顧忌。處此不同意見，與不同利益爭持妒嫉之中，省長惟有時刻留意調解之。」

省長之處境，誠甚困難矣。然其地位之重要，則又顯然。謂其爲各國地方官中之最重要者，亦無不可，雖其「兩重資格」，不易調和；然惟其一方代表中央，一方又代表地方，故其地位益顯尊嚴。其直接與內政部長之政治關係，間接與內閣及執政黨之關係，又使省長於地方行政之外，復據政治上之要津。是以或有以省長比諸大革命前財院省之總監者；或則視省長爲拿破崙氏帝國式之代表，而今加以共和之粉刷云耳。此兩說也，殆皆近於事實。其尙有令吾人注意者：在法國保育式行政之下，其中心角色之省長，無時無地，不在制節輔導人民之日常生活。省長之命令，隨處可見，滿布於揭示處所。蓋大自市之預算，小至紙煙之價目，

均在其干涉範圍之內。或以省長爲法國人民之父親式長官，信然。語有之曰：「但求生於法國，一生卽得由省長照顧之。」蓋方其生也，省長或其隸屬人員，發給以出生證書。及其既長，則須得彼等之證明，始得入學。身體、財產、衛生，則由彼等保護之。婚嫁，則由彼等核准之。徵兵期至，則由彼等通知之。彼等將汝編入戶口冊，並將汝列入選民冊。疾病，則由彼等照料之。死亡，則由彼等發給埋葬之執照。」

第二章 省——省參議會

省爲地方
法人

法國之省，不僅爲便利行政起見，所劃分之區域而已。同時，在法律之眼光中，法國之省，成一法人（*Personne morale*）。考地方區域，有性質上截不相同之兩種。其一曰單純之行政區域。其二曰地方法人；亦稱地方團體。茲分別說明之。國家欲表示其意思，或執行其意思，不得不有官署。官署者，國家之機關，所以表示或執行國家之意思者也。官署之職權，必有限定。限定之方法，或就事務之性質爲之；如曰：某行政部處理某某行政事項，某法院處理某某司法事項是也。或就土地之區域而爲之；如曰：某稅局處理某稅區內之徵收事務，某法院處理某管轄區內之司法事務是也。由是而知此種區域之劃分，其目的在限定官署之權限，明示其管轄之範圍，所以便利其行政者也。此種區域，即單純之行政區域。單純之行政區域，不成爲法人。不特其區域不成爲法人，即管轄該區域之地方官署，亦不成爲法人。蓋此種官署，

僅爲「國家法人」之代表；其所表示之意思，爲國家法人之意思；其所行使之權利，爲國家法人之權利；至於該官署本身，則既非權利之主體，當然不成爲法人。雖然，單純之行政區域，如經法律承認其爲地方法人，則該區域卽爲權利之主體。且其中，通常必有一個代表該地方法人之地方官署，以表示該地方法人之意思，並執行其意思；一猶社團法人之必有董事，以爲其代表也。何謂地方法人？地方法人者，公法人之一種，其目的在處理公共事務，亦稱國家事務。其構成之要素，一爲小於國家全部領土之地方區域；二爲該地方區域內之居民；三爲強制權，或命令權，由該法人經其代表官署，向其區域內之居民行之。惟其爲法人，是以地方法人，必有其自身之意思，由其代表機關或官署發表之。惟其爲法人，是以地方法人，於法定之範圍內，享有權利，負有義務；得爲原告，亦得爲被告。『當其行使命令權，有公法上之行為能力；當其爲私權之主體，有私法上之行為能力』。法國之省初非法人，但自一八三八年五月十日之法律施行後，其有法人之資格，已了無疑義。Barthélemy 氏之言曰：『法國之省，法律上稱爲法人。省有財產繼承權，省有省之預算，省得徵稅，省得訂結契約，省得自爲買

省參議會
爲省法人
之民選審
議機關

賣，省得爲債權人，亦得爲債務人……在法律上，自由意思至爲重要，而表示省之意思之機關，卽爲省參議會（Conseil général）。由是而知省參議會者，爲表示省法人之意思之官署。至於此意思之執行官署，卽爲省長（Préfet）。是以省長者，一方面爲國家法人之代表官署；另一方面又爲省法人之執行官署。讀者至此，當已明瞭上章所言省長與其他省官吏兩重資格之完全意義；下文則就省法人表示意思機關之省參議會，敘論之。

依據法國人士之意見，地方政府之若省與市者，其官吏概可分爲兩類。一爲負有審議（*Délibération*）職務之官吏。二爲負有執行職務之官吏。二者之分，與各該官吏之產生方法，頗有密切關係。通常審議官吏，由人民選舉產生之；而執行官吏則否。又因審議職務原則上須由多人爲之，故法國選舉產生之審議官吏，一律分別組成議會。此種議會之在地方政府中者，概稱曰參議會（*Conseil*）。此種地方參議會，概由當地人民之成年男子，直接祕密選舉之。省參議會者，上述地方參議會中之一種，而爲省法人之審議機關，亦卽其意思之表示機關者也。惟其爲省法人之自由意思之表示機關，故吾人不妨曰：『法國省法人之人格，

附着於省參議會」。

省參議員
之選舉

省參議員之選舉，採用一員選舉區制，而即以「區」(Canton)爲其選舉上之單位。每「區」中之選民，選舉參議員一名。職是之故，省參議會之大小，與各該省中「區」之數目成比例。最小之省參議會，屬 Pyrénées-Orientales 省；計得十七人。最大者，屬 Nord 省；計得六十七人。Seine 省，以其爲巴黎首都之所在，故爲例外；其省參議會由一〇一人組織之。省參議員之任期六年，每三年改選總額之半。被選爲省參議員者，須爲選民，須滿二十五歲，須曾在省境中居住滿六月。「依據選舉法之精神言之，省參議員之選舉，不應爲一種政治選舉；亦即不應以其政治意見而當選，而當以其具有處理各該省特別情形之才能而當選。欲其能處理各該省之特別情形，則必先熟知其情形。欲熟知其情形，則被選之省參議員，自當爲本省之人。然事實上此種原則，並未遵行」。現時被選爲省參議員者，其中四分之一（稱爲 'le quart forain'），無須爲本省之住民，只須爲本省之直接稅納稅人，或於本省中有地產者即可。省之官吏，無被選爲省參議員之資格。一人，不得同時爲兩個省參議會之

議員。至於選舉省參議會之選民資格，則與選舉國會下議員之選民資格相同。蓋法國之憲法，對於『政治選民團』（即選舉下議員之選民團）與『行政選民團』（即選舉地方各種參議會之選民團），並未加以區別。是以下議員與地方政府之參議員，一概由註冊於同一選民冊上之選民選舉之。凡法國國籍之男子，年滿二十一歲，業已列入市政府之選民冊上者，均有投票選舉之權。惟選民註冊時，不得自由選擇其市政府。彼須於某市中有住所，或曾於選民冊編製之前，居留該市中滿六個月之久者，該市政府始准其註冊。法國法律上，住所與居所不同，一人之居所在此市中，而其住所則可在另一市中。通常住所所在之市，即其出生之地址也。現役軍人可以註冊；但於離職之前，不得行使其投票權。此其用意，則在保持軍人之紀律。經司法處分遞奪公權之人，亦不得投票。法國選民，不受納稅資格之限制，亦不受教育資格之限制。法國並無英國之多數選舉權制，無美國之缺席投票制，亦無比利時之強迫投票制。

省參議員
之個人責任

省參議員，並不享有法國中央國會議員之一切特權。彼等並無較常人更大之言論自

由彼等於其所發表之言論，須向普通法院負其責。惟法律又特別保護省參議員，使不受譏謗強暴等之侵犯。省參議員如有拒絕履行法定職務者，則中央平政院 (Conseil d'Etat) 得免其職。省參議員有不請假而久不出席者，則其他省參議員得決議免其職。省參議員如加入省參議會之非法會議，則檢察官得向普通刑庭控告之。如其結果爲有罪，則刑庭不僅科以法定之刑，並免其職。(此段所述關於省參議員諸端，市參議員亦準用之。惟市參議員之不請假而久不出席者，則由省長免其職。被免職之市參議員，並得上訴於平政分院)。此種各別負其行爲之責任，與各個免職之慣例，亦爲法國地方參議會之特點。

省參議員
之人物與
待遇

省參議員雖未必爲全國政治人物之精華，至少不愧爲各該省中之英俊。省參議員一經當選，通常均能繼續在位多年之久。彼等未必能取悅於人民，但人民則常敬之愛之。今如綜合各省參議會於一處，則『此綜合體，實足以代表法國全國之縮影；而各地方之特點，與其相異情形，不同意見，亦均於此縮影中顯露之。此則雖中央國會，亦有所不及也。是以中央政府如以重大之政治、經濟、與財政問題，諮詢於各省參議會，其獲益當非淺鮮』。中央國會

議員，亦殊重視省參議會。彼等常運動被選爲省參議員。彼等所以欲兼省參議員之職者，以其便於維持本省中選民之信仰故也。據 Barthélemy 氏之記載，一九一九年之二月，八十六省中，有六十三省之省參議會，係由國會議員爲其議長。其中之三十七人，爲上議員；二十七人，爲下議員。同年中，中央部長之兼任省參議員者，計有八人之多；兼任省參議會議長者，亦有四人。中央次長之兼任省參議會議長者有二人。省參議會之會議，秩序均甚佳良。省參議員常能心平氣和，努力於其工作。省參議員係無給職。但省參議會對於其議員，得決議支給旅費，與他種補償費。依據一九三一年之命令，省參議員每日得領出席費自六十法郎至七十五法郎。如到會時須旅行逾兩公里者，得支給旅費。

省參議會
之會議

省參議會每年召集常會兩次。第一次之會期，起自四月末一個星期日之翌日，得延長一月之久。第二次之會期，起自八月十五日後之第一個星期一，得延長兩星期之久。惟省參議會如另有議決，則第二次常會之日期，依其決議。在小省中，兩次會期合併計算，亦不過費一星期左右之時日。省預算案，多於第二次常會中議決。特別會議，得延長兩星期之久。特別

會議，或經省參議員三分之二之請求，由中央政府命令召集之；或由省委員會召集之；或由省長召集之。

省參議會之議長，與其他職員，由省參議會選舉之。任期概爲一年，每年改選一次。省參議會之議事規則，亦由省參議會自定之。惟法律規定，開會之法定人數，須爲全體參議員之過半數。又規定，如經參議員六分之一之請求，則須使參議員爲是否之公開表示。又規定，是否同數時，由參議會之議長決之。又規定，省參議會之會議，公開爲之。省長列席省參議會。但當省參議會審查其決算時，省長不得列席。

省參議會
之權力範圍

省參議會之權力與義務，大體以本省之地方事務爲範圍。但其中少數權力，則又牽涉具有全國性質之事務，與本省內市之事務。考歐洲大陸之通例，對於地方人自治權之授與，概採籠統或總括規定之方式。例如，對於市而授權，則曰：『市參議會掌理市之事務』。此乃一種籠統或總括授權之方式，與英美分析列舉之授權方式迥異。法國省參議會之權力，本由一八七一年八月十日之法律授與之。就歐洲大陸之通例推測，省參議會之權力，似亦必

由該法律籠統或總括授與之。然而事實則反是。該法律對於省參議會獨無籠統或總括式授權之字句。反之，該法律將全國事務與地方事務之交由省參議會掌理者，均分析列舉授與之。此種授權方式，在歐洲大陸殊不多見。雖然，此不過就其授權之形式而言耳。若究其實際，則一八七一年法律所列舉授與省參議會之權力，其關係於地方事務部分，幾於包羅一切。故其結果，仍與籠統或總括式之授權，無甚差別。一八七一年之法律，將關於省之財產事項，省之財政事項，省之公路（國道除外）事項，省之各種公共建築事項，省之慈善救濟事項，列舉授與省參議會掌理之。此外，中央直接稅之分配於省負擔者，須由省參議會分配之於省內各郡。省之稅收，於法定限制內，由省參議會課定之。省之公債，由省參議會決定之。中小學教員，由省參議會設置學校訓練之。一九〇二年正月十五日之法律，復將公共衛生職務之一部分，交由省參議會掌理之。省參議會對於省內之市，復有少數監督之權。例如，關於市參議會議增特別百分直接附加稅時，省參議會得指定其最高稅額。當市區變更，與市名更易時，省參議會得參加其意見。市區內之森林，省參議會得禁止濫伐，及設法拓植之。市參

議會關於市場與市會之措施，須得省參議會之認可等是也。省參議會又得受中央之諮詢，而發表其意見。又得對於任何非政治性質之問題，通過決議，以表示其願望。觀夫上文所列舉各項，足見省參議會之權力，如專就其牽涉於省地方事務之部分立論，實已極其廣大。即使改用籠統或總括之授權方式以規定其權力時，其結果之所得，要亦不過爾爾。且省參議會之權力，不僅普遍及於省之地方事務而已。其列舉之權力中，復有涉及全國性質之事務者，又有涉及省內市事務之監督者。由是而知省參議會之法定權力範圍，誠甚廣大矣。然則省參議會在此權力範圍內，可自由行動耶？曰：是又不然。茲於下文論之。

行政監督

法國省參議會於行使其法律所授與之權力時，須受中央政府行政部分極嚴密之監督。惟其係由行政部分監督之，是以此種監督制度，亦稱行政監督制度。原夫中央政府對於地方政府之監督，可以取兩種不同之方式。其一，曰立法監督制。在此制度之下，法律對於地方政府之權力，詳細列舉授與之。凡經列舉授與者，地方政府可以全權自由行使之；中央政府之行政部，不得加以干涉，而僅得於必要時，使法庭出而防止地方政府之違法與越權行

爲耳。至於未經法律列舉授與之權力，則地方政府不得行使之。如須行使，必先請求中央立法機關之議會，通過特別法，將所需之權力，明白授與請求之地方政府而後可。由是而知在此制度下，中央議會關於地方政府之權力，隨時有直接與奪之權，且惟中央議會能直接與奪之；故曰立法監督制。其二曰行政監督制。在此制度之下，地方政府之權力，通常不由法律詳細列舉，而僅與以籠統或總括式之規定。卽或形式上雖不似籠統與總括式之規定，而實際上則與此相等；如上文所言一八七一年八月十日之法律，對於法國省參議會所採用之授權方式是也。惟其權力係由籠統與總括之字句授與，故此類地方政府，在法律上之權力範圍，比較擴大。但此種籠統權力，該地方政府並不得自由行使之。蓋當其行使之時，中央政府之行政部，必嚴格監督管理之。甚而至於純粹地方性質之事務，亦須秉承中央行政部，以爲措施。由是而中央行政部有隨時干涉地方事務之權；故此種制度，名曰行政監督制。立法監督最著之例爲美國。行政監督最著之例爲法國。法國有「行政監護」(Tutelle administrative)一語；其意若曰：法國之地方政府，猶如未成人之須由年長者監護之。以其監

護由行政部任之，故曰「行政監護」。在此種行政監護或監督制度之下，地方政府之權力，反爲狹隘，自不待言。蓋在立法監督制下，法律之限制縱甚嚴厲，地方政府終可在小範圍內，自由行動；而在行政監督制下，則即使其權力範圍甚廣，而行使此權力時，反無處可避免行政部之干涉也。法國省參議會在法律上之權力範圍雖廣大，而實際上不能自由運用此範圍內之權力者，行政監督，實其主因。Barthelémy 氏之言曰：「……省與市僅爲國家之部分。是以省市之行動，不應與國家之利益相衝突。爲保護此國家利益起見，於是有一「行政監護」之制，以防止地方分權之弊。監護云者，卽中央政府對省市曰：汝固可於廣大之權力範圍內自動創作一切，但我如以爲汝之行動不適當，則可阻止汝。」

人之監督

法國省參議會誠以行政監護，或行政監督制，而不能自由行動矣。然則其監護或監督之方法若何？曰，此可分兩層說明之。一曰監督其人。二曰監督其行動。茲先就第一層申述之。溯自七月革命以後，省參議會固改由民選矣，省參議會之議員固不復由中央行政部任命或免職矣；然直至今日，總統仍得以命令解散任何省參議會。所謂總統得以命令解散者，在

法國之內閣制下，無寧謂其由內閣，或內政部長解散之。此解散之權，大可爲行政部控制參議員之利器。所幸者，此權每存而不用。故省議會之解散，甚屬希罕。同時，法律又規定，總統解散任何省參議會後，須即通知下議院，而由下議院決定改選新參議會之日期。如解散命令發布於下議院之閉會期間，則新參議會之改選，須於解散命令發布後之第四個星期日舉行之。此種法律之規定，要不外乎防止行政部濫用其解散權耳。但除此解散省參議會之權力外，行政部尚有任免省長之權。此則爲行政部所忌使用者也。省長雖非省參議會之議員，然而省參議會之決議，有賴乎省長以執行之。以任免之權，控制其執行長官，則法國中央行政部對於省之人員之監督，安得曰不大。是以法國學者中，頗多以爲省長之地位與性質，如一日不變更，則真正之地方自治，難以見於法國。然而省長之地位與性質，在最近之將來，殊無變更之希望也。

行動之監督

若夫法國行政部對於省參議會行動之監督，則可就省參議會決議之效力，而知其爲嚴厲。考省參議會之決議，就其效力之有無，與可得執行之遲早，通常分別爲左列數種。

陳述決議

其一曰決議之僅爲表示意見，或表示願望者。此種意見或願望，所以備中央政府之採納。但中央政府之採納與否，儘可自由。法律雖規定，關於某種事項，中央政府必須諮詢省參議會之意見；但卽就必須諮詢之事項而論，省參議會應諮詢而發表之意見，中央政府仍無採納之義務。由是而知此類表示意見或願望之決議，其效力之微弱，幾等於零。況此種意見或願望之表示，又不得涉及政治性質之事件；此層已於上文言之。

獨立決議

其二曰獨立之決議。(Délibérations souveraines)。其意以爲省參議會關於分配直接國稅，與指定市附加稅之最高額，所爲之幾種決議，無須中央行政部之認可，卽能立刻執行。由是而知此種決議，其效力最強。但省參議會之決議之屬於此類者，寥寥無幾；而法國之著名學者中，並有完全否認此類決議之存在者。

候准決議

其三，必須由中央行政部明令認可之後，始得執行之決議 (Délibérations soumises à approbation)。此類決議，性質雖重要，爲數亦甚少。大都爲關於財政之決議。如預算，決算，遺產及捐贈之承受，與關於地方鐵道及街車之重要問題等是也。(此外，省公債之期限過

三十年者，與省之特別附加稅之幾種，須由中央平政院明令認可。對於此類決議，中央行政部之否認權，殊無限制。蓋此類決議，無須必以其爲不合法而始得否認之也。此類決議之一經否認者，即不得執行；一經認可者，即得執行。但中央行政部對於此類決議，雖可自由否認或認可，然不得將決議內容之基本各點，加以變更。換言之，中央行政部如以此類決議爲不適當，祇能簡直否認之，然不能以自己之意思，修改其決議，而強省參議會接受其經修改後之決議也。

省預算

此類必須明令認可之決議，其最著之例，即省參議會通過之省預算案。省預算之草案，由省長編制之。經省委員會 (Commission départementale) 參加意見，然後由省參議會通過之。但似此成立之預算案，並不得即時執行，而須待總統以明令認可後，始得執行。法律所以規定預算須經總統認可者，因恐省參議會對於依法律規定必須由省支出之款項，不列諸於預算之中。如固未列入，則總統當審核該預算時，得加入必要之支出，並得於必要時，令多徵稅額以補其收入上因而不足之數。似此強迫列入之支出，名爲「官定支出」(Ins-

cription d'office)。似此強迫列入之稅額，名爲『官定稅』(Inposition d'office)。所謂依法律規定，必須由省支出之款項者，或見於一八七一年八月十日法律之第六十條中，或見於其他行政法之條文中。例如，省須維持設備省長公署與郡長公署，省教育委員會（省教育委員會係省長之顧問機關）之會議所，教育行政之辦公處，國家警察（Gendarmerie）之駐防所，與法院等。省又須給與國家警察以津貼；教育視察員與公安法官等以公費；並須支出醫藥救濟，幼童救濟，年老救濟之費用等等。但除此種法律所強制之支出，或必要支出外，對於其他預算中所列入之非強制之支出項目，或任意之支出項目，則總統不能變更之。由是而知上述第三類決議，若預算案者，其所以須由中央核准，係欲於省參議會不爲其法律上所應爲之時，由中央出而糾正之。但於省參議會爲其所應爲之時，則中央政府雖有否認與認可之自由，但不得輕易變更其決議內容之基本各點也。

確定決議

其四，六星期內不經中央行政部明令撤消，即得執行之決議。此類決議之所以異於第三類者，一因第三類之決議，如不經中央行政部明令認可，永遠不得執行。至於此類決議，則

無須中央行政部明令認可，而祇須於六星期內，不經明令撤銷，即得執行也。換言之，此類決議，如於六星期之期限內，不經撤銷，即視爲已得中央行政部之默認，故可即予執行。二因第三類之決議，可由中央行政部以任何理由拒絕認可之。至於此類決議，則中央行政部僅於該決議逾越省參議會之職權，或違反法令時，始得撤銷之。換言之，中央行政部對於第三類決議之拒絕認可，固不限於其決議之非法；而對於此類（即第四類）決議之撤銷，則僅限於不合法之決議。此類決議爲數最多。蓋除第三類之決議外，其他一切省參議會之決議，如總統認爲不合法時，固均可於六星期內撤銷之。即第三類之決議，總統亦可以其爲不合法而撤銷之。但因第三類之決議，無論其合法與否，必須待總統之明令認可後，始得執行，而總統又可因任何緣由拒絕認可，並無須於六星期之期限內爲拒絕認可之表示；是以對於第三類之決議，總統如欲使其不得執行，固無須援用對第四類決議所用之六星期期限內之撤銷辦法也。

確定決議
之性質

夫何謂不合法之決議？不合法之決議，係指決議之逾越權限，或違反法令而言。所謂逾

越權限之決議者，指決議之出乎省參議會法定權限範圍之外，與夫省參議會於開非法會議時，所通過之決議。所謂違反法令之決議者，指決議之事項，雖在省參議會法定權限範圍之內，而其決議之內容，則又與法律相抵觸，或與有效之中央行政命令相抵觸也。凡此不合法之決議，總統均得以其爲不合法而於六星期內撤銷之。過此六星期之期限而不加撤銷，則該決議即可執行，固無須總統之明令認可也。由是而知對於此類決議，中央行政部監督糾正之權，只能於六星期內行使之，而不能於六星期外行使焉。雖然，此僅就行政部之監督糾正權而言耳。若夫行政法院，則其對於不合法決議之監督糾正權，並不受時間之限制。是以無論何時，如經任何人提訴於平政院，則平政院得以其爲不合法，而將該決議撤銷之。同時省參議會如不服總統之撤銷令，亦得上訴於平政院。該院如以爲總統所撤銷之決議，並非不合法，則可宣布總統之撤銷命令，爲逾越權限而撤銷之。由是而知總統對於省參議會之決議，雖有撤銷之權，然其撤銷權之行使，則又並非漫無限制也。至於此類決議之所以稱爲「確定決議」(Délibérations définitives)者，以其如爲合法而不經撤銷，則省參議

一九二六年
前之情形

會之決議即爲確定之謂也。

綜上所述，法國省參議會之決議，除獨立之決議，幾乎無有，表示意見與願望之決議，效力本極微弱外，其餘，則少數必須經中央行政部認可，大多數又均能被中央行政部下令撤銷。（總統下令撤銷，與中央行政部下令撤銷，在內閣制下，其義相同，無待贅述。）故曰，法國中央行政部對於省參議會行動之監督，殊甚嚴厲也。雖然，此尙爲近數年來行政法令變更後之結果。若夫一九二六年之前，則省參議會決議中之數種，（爲數不多，大都係關於省財產之出賣與處分等等）可由中央行政部以其爲不合宜（Inopportune），而於三個月之期限內，下令「暫停」（Suspension）其執行。三個月已滿，而未經下令暫停，始得執行。但所謂「暫停」者，將暫停多少時間，初無限制。是以一經暫停之決議，將來執行希望之少，殆與上述必須經中央行政部認可之決議而經否認者相同。夫中央行政部對於此類決議，既可以其爲不合宜而暫停之矣。但「不合宜」云者，漫無標準，漫無限制之理由也。是以中央行政部對於此類決議之監督，其自由範圍之大，遠勝於其對於僅可因「不合法」而撤銷之

決議也。此類因不合宜而得暫停之決議，自一九二六年十一月五日之命令公布後，已不復存在。是以今日中央行政部對於省參議會之決議，除少數須經其認可後始得執行外，其餘均僅得以其為不合法而撤銷之。

對於有效
決議之間
接干涉

或曰：誠如上文所言，省參議會之法定權力範圍，既甚廣大，而在此廣大權力範圍內，省參議會所為之決議，雖少數須由中央行政部認可，而其餘，則僅得以其為不合法而撤銷之；然則省參議會如在其廣大之法定權力範圍之內，為合法之決議，又何懼乎中央行政部之干涉？誠若是，則省參議會決議之自由範圍，亦即其行動之自由範圍，又安見其為狹隘；而中央行政部對於省參議會行動之監督，又安見其為嚴厲？著者以為或人之言，如專就法令而為一種表面之觀察，甚屬合理。蓋自一九二六年，中央行政部不復能暫停「不合宜」之決議後，省參議會之決議，除少數須經中央行政部認可外，其餘，則祇須為合法，中央行政部確惟聽其自由為之，無所用其監督權也。雖然，在合法之範圍內，省參議會固可自由決議矣；但此決議，設為中央行政部所不喜，則其是否事實上可以執行，每成問題。所以然者，一因比較

重要之決議，莫不須於預算上列入其費用，始可以執行；而預算及幾種費用之來源，則爲中央行政部所可否認者也。二因一個決議之執行，每引起一種或幾種屬於中央管轄範圍內之活動，是以中央行政部雖不能直接撤銷其決議，但可間接阻止其執行。試舉例以明之。今如省參議會決議建築一省公路。此決議既無須中央行政部之認可；而究其內容，亦無不合法之處，可以召致中央行政部之下令撤銷。是以專就法律而論，此建築公路之決議，省參議會可以自由爲之。雖然，欲使該公路建築之可以實行，則省須舉債，並須將建築費之支出，列入預算案中。但舉債與預算案，均爲在法律上中央所可否認者也。於是中央可用否認舉債與預算案之方法，以阻止上述建築公路案之實施。抑有進者，欲使建築公路案之可以實行，有時須強迫徵收私有土地，或須招商投標承攬其工事。但土地徵收，與投標承攬二事，則又中央在法律上所可干涉者也。於是中央可用干涉土地徵收與投標承攬二事之方法，以阻止上述建築公路案之實施。是以吾人可於此結論曰：一九二六年之後，省參議會雖於不逾越權限，與不違反法令之範圍內，享有廣大自然自由決議之權；然所決議者之能否實施，則大體

仍在中央行政部控制之下。故曰：法國中央行政部對於省參議會行動之監督，至今仍極嚴厲也。

綜上所述，法國中央行政部對於省參議會之人之監督，其嚴厲既如彼；對於省參議會之行動之監督，其嚴厲又若此。故曰：省參議會在法律上之權力範圍雖廣大，而實際上則又不能自由運用此範圍內之權力也。

撤銷令之
限制

吾人於此，尚須附帶說明一點。誠如上文所言，法國之中央行政部既可視省參議會之決議爲「不合法」而撤銷之矣。夫「不合法」云者，雖較「不合宜」爲易於明確判定，然每遇一個省參議會之決議，究竟是否合法，各人意見仍可不同。省參議會以之爲合法者，中央行政部或又以之爲不合法而撤銷之。省參議會既無反抗撤銷命令之權，是則合法與否，完全由中央行政部判定之。設使中央行政部同情於省參議會，或尙不至有何流弊。設使中央行政部不同情於省參議會，則於判定合法與否之時，難免不逾越其監督上應有之職權，而任意指合法者爲不合法而撤銷之。夫若是，則中央行政部監督之嚴厲程度，將趨於極點；

甚而至於任何決議，均可藉口爲不合法而撤銷之。然則此種中央行政部之越權專斷行爲，將何法以防止之。曰：在法國，則有中央平政院以防止之。蓋平政院於處理行政訴訟時，得將中央行政部撤銷決議之命令，宣布爲逾越職權，因而無效。於是被撤銷之省參議會之決議，又得因之恢復其效力。此則於行政監督之上，復設置司法式之限制；其所以防止監督權之趨於專斷，爲意至善。不特此也，平政院於決定中央與地方政府之權限爭執時，每使中央行政部負舉證之責。由是而中央行政部之撤銷命令，更不便輕於使用。此則亦有使行政部之監督，稍稍減少其嚴厲性之效也。

日常議事 之監督

上文敘述中央行政部之監督省參議會也，曾分人之監督，與行動之監督兩種。然此兩種監督方法，尙未盡行政部監督之能事。蓋行政部又可利用其所自行選任，與直接受其監督之省長，以控制省參議會日常之議事。此則直接監督省參議會之執行長官，而間接則又監督省參議會之日常行動者矣。茲申述之。考法國各種地方參議會之議事程序，當以準備議案之『卷宗』(Dossier)爲最切要。『卷宗』者，爲疊藏文件之摺包。每一議案之關係

文件，自其問題發生之始，以至於該議案之決議爲止，均彙集疊藏於一個摺包，名曰「卷宗」。於此「卷宗」之中，得見有關於該議案之各種記載，各種信件，各種報告，各種意見書等等。議事之時，卽就此卷宗中之文件，爲討論決議之根據。由是而準備議案卷宗之人，頗有左右議案成敗之能力；而省參議會之議案卷宗，則通常由省長或其屬員準備之。且法律規定，省長對於省參議會中之任何議題，均須發表其意見。此層規定，本不易解釋。但歷來之解釋，則均以爲凡議事日程上所列之議題，均須由省長準備之云。至於會議過程中，臨時提出之議題，則省長之意見，可卽席發表之。一九二六年前之通例，省長對於各議題所準備之報告，須於會期開始之前一星期，印刷而分發與各個省參議員。一九二六年之後，省長須於會期開始前十日，將彼所準備之議題，及關於各該議題之報告，提交省委員會（*Commission départementale*）。除關於各該議題之個別報告外，省長並於八月會期開始之前，提出一個總報告，敘述省內當時之一切情形。凡此準備卷宗，準備議事日程，與提出報告之權，皆足以顯明省長在參議會之議事程序中，占有重要之領袖地位也。由是而中央行政部，得借手

省參議會
財政權之
微弱

省長以間接監督省參議會日常之議事。當省參議會開會之時，省長坐於議長之右側；或批閱公文，或與人接談，一若對於會場之進行了不注意者。其實，則彼一方面處理公務，一方面仍諦聽會場上之討論。故於關鍵所在，彼必起立致辭，以鎮靜固決之言辭，陳述彼個人之意見，或中央行政部之態度。如參議會之決議，違反中央行政部之意志，則省長必即席堅決反對；如參議會固執其決議，則彼常憤然離席以示決絕。由是而中央行政部對於省參議會行動之監督，益見其嚴厲；而省參議會決議之不自由，亦更顯然矣。

上文第二章曾申言省長之獨立地位，與省參議會不能控制省長之情形。但在財政方面，省參議會亦非全無牽制省長之方法。其一，省之預算，須由省參議會通過之；其二，省長之決算，於上級機關檢查核准之前，須先由省參議會審議之。省參議會並得簽注意見，呈送上級機關。此兩種財政上之控制，自表面觀察，效力當不甚小。但實際上，則又不然。今申言之。考法國省之收入，種類繁多，均由法律規定其詳細。其中之主要收入，為各種直接國稅上之百分附加稅（Centimes additionnels）。最近中央雖決定廢止附加稅制，而以土地稅、家屋稅，

與營業稅爲地方收入；但此改革須至一九三五年始得完成。此外，如省財產之孳息，省事業之盈利，中央協款、捐款、公債等等，亦均爲省之收入。總計省之收入來源，不下二十種。惟如因此謂省政府有多種款項可以自由處分，則又謬誤。蓋法律爲防止浪費起見，每將各項收入之用途，明確指定，使省政府不得自由處分。其在支出方面，本可分爲兩類。其一，爲必要支出；其二，爲任意支出。（參考本章上文）省之必要支出，共計有十二種。此十二種之必要支出，約占省支出全部之四分之三。換言之，省於支出方面，所可自由主持決定者，僅占全部支出之四分之一。夫收入方面各項之用途，既多數由法律指定，支出方面之各項，又多數爲必要之支出；則省政府之預算與決算之大部分，自必歷年固定不變。職是之故，省參議會，在通過預算與審議決算之時，實少自由主張之餘地；而其在財政方面對省長之控制能力，因亦微且弱矣。況對於省參議會所通過之預算決算，中央行政部尙保留核准認可之權耶？

省委員會

省參議會每年須選任一個省委員會（Commission départementale）。省委員會由五人至七人之省參議員組織之。任期一年，得無限制連任。省參議會於選任省委員時，須以

使其能代表省之各郡爲原則。省委員爲無給職。省委員會每月至少開會一次，至多則並無限制。其會議係秘密行之。省長得列席於其會議。委員會之職員，由省長委任之。

委任職務

省委員會行使一切省參議會所隨時委任之職權；惟徵稅與借債二事，則不得委任於省委員會，且省參議會僅能將特定任務之可於一定期間內完成者委任之，而不得將省參議會之職權，概括的委任之於省委員會也。

固有職務

除委任之職務 (Attributions déléguées) 外，省委員會尚有幾種固有之職務 (Attributions propres)。其中數種，乃所以使省長於執行省自治行政事務時，可由省委員會監督之。例如，省委員會審核省長之省預算草案，並報告其意見於省參議會；省委員會審查省長之決算；省長每月之支付命令，與一切賬目之證明文件，須繳陳省委員會，省委員會並得就其賬目，簽註意見；省委員會得清查省之財產，編制省財產目錄；省長爲省訂立之重要契約，須經省委員會同意；省爲原告或被告之訴訟，其起訴或應訴，亦須經省委員會同意。凡此，皆所以監督省長者也。省委員會之主要功用，亦即在此。尚有幾種之固有職務，則在使省委員

會對於幾種省自治行政事務，得下其決定。一八七一年之前，省委員會尙未成立時，此種決定，即由省長爲之。迨一八七一年設立省委員會後，始將幾種省行政事務之決定權，交與省委員會。例如，省公共建築物建築之先後次序，由省委員會決定之；省公債之舉債方法，如省參議會未有規定，由省委員會定之；土地稅之課定，由省委員會贊助之；半公性質之營造物，由省款補助者，其管理委員會，由省委員會任用之；公共建築工程投票之方法及日期，如省參議會未有規定，由省委員會定之；違警裁判所得之罰金，及公路稅之收入，由省委員會分配之，此外關於省之公路，省委員會尙有幾種行政上之職務。凡此皆省委員會之行政職務也。

省委員會
之主要功
用

考一八七一年之前，省長於執行省事務時，僅受省參議會之監督。但省參議會每年祇有兩次會期，會期過去後，省長即失所監督。職是之故，一八七一年八月十日之法律，設置省委員會。蓋其主要功用，乃所以代表省參議會，以監督省長者也。但事實上，省委員會之不能控制省長，無異於省參議會。蓋上文所舉省參議會之所以不能控制省長之緣由，莫不可同

樣適用於省委員會。況省委員會之職權範圍，較諸省參議會尤爲狹隘，則其控制省長之能力，當亦更爲薄弱矣。

第四章 郡與區

郡

法國之省，分割成郡 (Arrondissements)。一九二六年前，郡凡二七六個。一九二六年九月十日與九月十七日之命令，減少一〇六個，故現時郡凡一七〇個。郡與區均係一種未經充分發育之地方政府。郡於一八〇〇年起始設立，其時名曰：“Arrondissement communal”，其後曾於一八三三年，一度改組。考當初設立郡之主旨，係欲將各市結合，以成較大而較健全之地方組織，但原有目的，顯未達到。主要原因，以各市均力爭自主，不欲受制於郡故也。職是之故，郡之組織，自成立至今，了無生氣。然猶保存其地方政府之機關，此則出人意料者也。

郡長

除 Seine 一省中之郡，與郡之爲省會所在者外，概設郡長 (Sous-préfet) 一人，駐於郡之都會。郡長由總統任命之；實際上，則由內政部長推薦。郡長大都爲內政部長，或省長之

同黨親信。一九二八年之前，法律上對於得爲郡長之資格，並無規定。一九二八年十月五日之命令，始規定凡爲郡長者，須高級學校畢業，或曾任公務員三年至十年。郡長分三等，其薪給之多寡，視其所屬之等爲差異。郡長秉承省長辦事，凡以省長名義，所能施行於省者，郡長得由省長委任，或秉承省長，而施行之於郡。郡長之重要職務，亦卽在此。第此種權力之與奪，全在省長，則又顯然。至於郡長之自行處決權 (*Pouvoir de décision propre*)，則甚微弱，僅得任用鄉野巡警，直接稅徵稅員，與准設第三等有礙衛生廠數事而已。郡長之文件，大多數必待省長署名。郡長亦不得頒布規則。惟關於法定之可以自行處決事項，得以頒布郡令。郡令違法時，省長得撤銷之。

郡長之地位，實僅爲省長在各郡中之代理人。經此代理人，省長得搜集各郡之情報，並傳達各種命令於郡內人民。故郡長亦有綽號之爲省長之『信箱』者；意謂其功用僅在傳達省長之命令已耳。郡長之職務既不重要，故頗有人主張廢止之。其所以至今仍存在者：一因郡長一職，可以訓練未來之省長；二因郡長一職，可爲中央政府酬勞私人之用；三因任何

省長，不能親理一切地方上之繁瑣事件，而郡長則可分任省長之行政與政治職務也。郡長公署，亦為公務繁忙，吏員衆多之所。除各種例行公務由郡長負責指揮下屬辦理外，郡長尚須參加政治活動。蓋郡長不僅為中央政府之耳目，且為中央政府在政治競爭中之重要地方將佐。郡長常出席各種政治集會；而將政治形勢，報告其上司，使後者得審度環境，知所措施。郡長固莫不希望晉升；但欲達此希望，則不得不努力政治活動，以取悅於擁護現內閣之下議員。職是之故，亦有綽號郡長為「選舉隊官」者。

一九二六年之命令，一方面將郡之數減少，一方面將郡長之職權，稍稍擴大。此後除大市之預算，仍須由省長或中央核准外，其他之市預算，概由郡長核准之。同時，又授權郡長，使其為市長之顧問。於是昔日市事務之須與省公署往復函商者，今可就近諮詢郡長而決定之。

郡參議會

郡之有郡長者，又置郡參議會。每一郡中之區，至少選舉郡參議員一人。郡參議會至少由九人以上之參議員組織之。如每區各舉一人，尚不足九人之數，則由人口較多之區，加選

郡參議員補足之。郡參議員之任期六年，每三年改選總額之半。凡被選爲郡參議員者，必須爲郡境內之住民。其餘要件，與省參議員相同。郡參議員爲無給職。郡參議會每年開常會兩次；分別於省參議會八月會期之前後舉行之；所以便討論省參議會中所發生之問題也。郡參議會並得舉行臨時會，以發表關於省事務之意見。開會由省長以省令召集之。郡長得列席會議。郡參議會之職務極簡單。蓋郡無自治權力，故無郡事務之可由郡參議會決議者。郡參議會又無財政議案可言，蓋郡本無郡之預算故也。不久之前，郡參議會之主要職務，爲分配郡所擔負之省稅於各市。今則因稅制之改革，已并此權而喪失之。但郡參議會對於郡之利益所關，得通過決議案，以發表意見，使上級機關注意及之。惟所發表之意見，不能涉及政治問題，此則法律所明白規定者也。郡參議會又得應中央之諮詢。法律並規定關於幾種中央行政之涉及郡之利益者，必須諮詢郡參議會。惟郡參議會因而發表之意見，中央又無須遵從之。凡此發表意見與備諮詢之權，皆郡參議會與省參議會所同有之權也。（參考第三章）。

郡參議員

郡參議會之職權雖極微弱，但郡參議員個人，則尙享有幾種清高職務。郡參議員有時得代替郡長，執行職務；例如，郡參議員得代郡長簽名於打獵之執照上。郡參議員爲上訴軍事法庭之組織分子。郡參議員又有選舉法國國會之上議員之權。考法國之上議院議員，係分配於各省選舉之；每省選舉一個至五個不等。上議員之選舉，係每三年由各省之選舉會行之。每一省之選舉會，由四種分子組成之。其一，爲本省之下議員；其二，爲省參議員；其三，爲省中各市參議會所選出之代表；其四，卽省中各郡參議會之參議員。論者以爲如上議員之選舉法，一日不變更，則郡參議會卽一日不便廢止。且郡參議員一日保有其選舉，上議員之權，則郡參議會卽一日不能避免政治色彩。然郡參議會之所以雖無大用，而仍不廢止者，尙有其理由在。緣郡參議員之官銜，可以取悅於地方紳士，而公家則又未必因而增加其支出，蓋亦惠而不費者也。

郡爲單純行政區域

郡非地方人，因而無郡之財產；亦無郡之預算；不得爲原告；亦不得爲被告。郡又無郡名，僅冠以第一第二第三等之數字，以區別彼此。郡雖有民選之郡參議會；然以其職權幾乎

區

無有故嚴格而論，郡無地方自治。是以郡者，純粹爲省與中央之行政區域。幾個特種行政官吏或官署之執行職務，卽以郡爲其地域範圍，亦卽以郡爲其管轄區域。例如，每一郡均有一徵稅官 (Receveur particulier)，徵收一郡之稅；每一郡又爲一個初級法院 (Tribunal de première instance) 之管轄區。依據現行之下議院選舉法，郡又可視爲下議員之選舉區域。蓋自一九二七年後，法國又回復一個選舉區選舉一個下議員之舊制 (Certain d'arrondissement)，而選舉區之境界，則大體與郡之境界相符合者也。職是之故，亦有稱郡爲下議員之「采邑」者。

郡分爲區 (Canton)。區亦爲幾種官吏行使職權之地域範圍。區又爲省參議員與郡參議員之選舉區 (參考第三章與本章上文)。且區中必有一比較熱鬧之市，爲區之中心。此可稱之爲區之首都，或區會。區之名，卽以此區會之名名之。在此區會中，商業比較繁盛。區內農民關係最密切之幾個特種行政官吏，亦卽駐節於此。如徵稅員，道路視察員，公證人等是也。區會又爲警察之駐防所。徵兵機關，亦設於區會。區中被徵之青年，須赴區會之徵兵

機關以入伍。區會所在之市，又常設置醫院，使區內其他市中之求醫者，得就近醫治。在國教未廢之前，區會並為宗教生活之中心。凡此，皆足以顯明在人民之日常生活上，區亦自成一種地域單位。區又為公安法官(Juge de paix)之管轄區域。每區中，均置一個公安法官，駐於區會。公安法官調解民事，並判決輕微罪犯，與訴訟標的最低之民事。考法國之普通法院制，位居最高者，為一個最高法院；統轄全國。其次，為二十七個上訴法院；各個之管轄區域，包括一省至七省不等。其次，即上文所言每郡中之初級法院。以上三者，均兼理民刑訴訟。此外，尚於每一省中設置一個專理重大刑訴之期會法庭。「期會」云者，以其無固定法官，每年僅於省會開庭四次；每次均特別任命法官組織之。至於每區之一個公安法官，則為法國法院制中最低級之審判機關。

區為特種
行政區域

綜上所述，可見區為特種行政區域，又為選舉區域，又為軍政區域，又為司法區域。所奇者，處理一般行政之官吏，無論其為選舉的或任命的，若省中之省長或省參議會，郡中之郡長或郡參議會者，則區中竟一無所有。是以郡雖非自治團體，尚不失其為普通行政之區域。

若夫區，則既非自治團體，又非普通行政區域，而不過爲特種行政官署所常利用以範圍下屬機關之職權之區域耳。是故區者，僅可稱爲特種行政區域也。其非地方人，無財產，無預算，不得爲原告，亦不得爲被告，自不待言。

Barthélemy 氏之言曰：「區未始不可以發育滋長。當其設立之初，希望原卽如此。蓋法國市之數太多，地方精神，因之分散；地方活動，因之衰敗停滯。十個分立之市，無力舉辦救濟衛生等事業。但如將其團結而成區，則可以舉辦之事業多多矣。後之改革家，當注意於此。饒有興趣之問題也。」晚近欲增加區之重要之議，時有所聞；但均未成功。

第五章 市——市長與助理市長

市

市 (Commune) 之基本法律，爲一八八四年之市組織法，本書第一章中已言及之。一八八四年後，市組織法雖屢經修正，並添加條文凡十一之多，然市之基本結構，初未變更。就其大體而言，市爲法國最低級之地方區域。其他區域，若省、若郡、若區，均由幾個之市，合併而成。但大市之區域，亦有包括幾個區或郡者，是則郡與區，有時亦可爲市內之分區，此其例外也。市之疆界，大部分確定於一七八九年之前；小部分則於一七八九年後，經變更或合併而來。當一九三一年，法國之九十省中，市凡三萬八千零四個。其中三萬三千九百六十個，人口均在一千五百之下。尚有二千二百四十九個，則其人口竟不滿五百。最小之市，人口且不及五十。至於人口之在二萬以上者，則僅一百七十三個。就其面積而言，最小之市，占地不過三百方英碼。最大者 (Arles 市)，占地約四百方英哩。巴黎雖面積最大，人口最多，然嚴格而論，

巴黎非市而爲省，卽 Seine 省是也。由是而知法國大市極少，小市獨多。且大市人口之增加率，亦不能與英德美諸國相比擬。此其故，一因法國之總人口於最近五十多年中，幾無增益；二因法國不若他國之多國外移民，可以充實其市之人口；三因法國至今仍以農業爲其人民之主要職業。

都市鄉村
之混同

法國之所以多小市者，尙有一大因原在。考英美之所謂市，亦卽“City”或“Borough”者，通常爲人口密集之區域，經中央政府或邦政府許其爲市，乃依市之組織而成爲市。其非人口密集之區域，則分別劃成『鄉區』(Rural District)與『市區』(Urban District)或『鎮』(Towns or Townships)與『村』(Villages or Boroughs)。但此等鄉村區域，不稱爲『市』；其組織亦與市不同：職是之故，英美之最低級地方區域，有都市區域，與鄉村區域之別。前者稱市，後者爲鄉區。市區、鎮、村之類。德國之最低級地方區域，雖概稱爲邑 (Gemeinde)，然亦有市邑 (Stadtgemeinde or Stadt) 與鄉邑 (Landgemeinde) 之分。市邑與英美之市相埒，而通常爲一種人口密集之都市區域。鄉邑與英美之鄉區、市區、

鎮村相埒，而通常爲人口較少之鄉村區域。是以在德國，都市與鄉村兩種不同性質之地方區域，仍可泮分。若夫法國，則都市區域與鄉村區域，混而爲一，其最低級地方區域，概稱曰：“Commune”。

本書譯之爲『市』。換言之，人口密集之區域，在英美德成爲市者，法國固亦以之爲市；而人口稀少之區域，在英美德僅成爲鄉區、市區、鎮村、鄉邑者，法國亦以之爲市。是以法國之小市，若在英美德諸國，卽不稱爲市；則法國小市之獨多，蓋亦自然之理。夫『市』之爲言，人口集中之義。我國之市組織法，亦以人口衆多而聚居，爲市成立之主要條件，蓋所以別於人口不密集之縣。法國之“Commune”，既不計大小，不分都市與鄉村，則譯之爲市，未免失當。是以著者以爲與其譯之爲市，毋甯譯之爲『邑』，以示鄉市不分之義。但英美著者莫不視法國之 Commune 爲與其本國之 City 與 Borough 之義最近；而我國著者，亦每譯 Commune 爲市。茲因不欲變更固定譯名，故本書中亦譯之爲『市』；讀者祇須知此『市』之異於彼市可也。

法國之市，無論大小，均適用同一之市組織法。各該市政府之組織，除一二點於本章與

市長

第六章中特別指示者外，亦全體一律惟巴黎則不適用一八八四年之市組織法，而 Lyons, Marseilles, Bordeaux, Toulon, Nice 與 La Seigne 六市，則不適用該法關於警察之規定。蓋此六市之警察制，乃異於他市者也。夫以大小懸殊之市，加以一律之組織，一致之規定，自非盡善。其中尤以小市之組織過於繁複，爲其大病。然此一致與一律性，乃法國地方政制之特點，而自一七八九年後之地方政府法，亦無一不顯示此特點者也。

市設市長 (Maire) 一人，與助理市長 (Adjoints) 一人至十二人。市之人口在二千五百人以下者，設助理市長一人；二千五百零一人以上至一萬人者，設助理市長二人；過一萬人者，每多二萬五千人，增設助理市長一人。但助理市長之數，每市至多不得過十二人。獨 Lyons 市，則設助理市長十九人。市長與助理市長，由市參議會 (Conseil municipal) 選舉之。任期六年，與市參議會之任期同其長短。市長與助理市長同時履新，故其任期屆滿之日亦相同。市長與助理市長之選舉，由每屆新參議會於其初次集會中之行。選舉用祕密投票紙。得大多數票者當選。投票兩次，無人得大多數票者，則第三次投票時，得票多數者即可

當選。市長與助理市長，必須爲本屆市參議員。但中央政府之行政官吏，雖爲市參議員，亦不得被選。市長與助理市長，無須曾有市政經驗。但通例，則助理市長，常爲曾任一任或兩任之市參議員；而市長則常爲曾任助理市長之人。在小市中，選舉市長與助理市長時，政黨之勢力，不甚顯著。但在大市中，則通常當選者，爲市參議會中之大多數，或多數黨與黨團之領袖。有時市參議會一經選出，將來何人當選爲市長，即可預知；此固黨與黨團，預先從中布置之結果也。小市中之市長，間或有連任至二十年或三十多年之久者。大市中，則市長二次連任者有之，三次連任者殊不多見。助理市長之連任者，亦常有之。但大市中之連任習慣，終不若小市中之普通。意者，鄉村居民比較富保守性，故不若都市居民之急進而善變歟？法國之市長，雖多政客，但通常非凡庸之人。故退任市長，常進而爲省參議員，國會下議員或上議員，亦有入閣而爲部長者。法律對於現任市長兼任行政官以外之高級官位，未予禁止。是以市長有同時兼任國會之上議員或下議員者。

市參議會選舉市長與助理市長後，須將其結果呈報省長。省長於此，並無否認之權。市

長與助理市長之選舉，亦無須省長之認可，始得完成。但如選舉中有不正當行爲，或當選者缺乏法定資格，則省長得下令檢查。檢查由平政分院行之。平政分院得因檢查之結果，宣告其選舉爲無效。不服其宣告者，得上訴於中央平政院。

無給原則

市長與助理市長，概無薪給或報酬。但依市組織法，市參議會對於市長之公費，得酌給補償。補償金須列入市預算，省長於審核市預算時，得減少之。市參議會或有於補償名義之下，欲與市長以薪給或報酬者，省長常堅持補償與報酬之區別，而削減之。中央平政院，歷來亦同此主張。但中央平政院曾下決定，謂省長於事前事後，均不能要求市長報告補償金之實支賬目。職是之故，補償金之總數經市參議會列入預算，省長核准後，市長即得自由支用，無須實報。至於助理市長，則非但不支薪給，且無補償金可供其支用者。此無給之原則，自大革命以後，始終行之於市。革命之前，市政官吏薪給過高，職務甚少。革命後，校枉過正，而宣布其原則曰：凡就市政府中享有榮譽之官位，應無給服務。此原則之歷史已久，不易廢棄。考小市之市長與助理市長，職務簡單，不支報酬，尙不爲過。若夫大市之市長與助理市長，則既須

於公務上耗用其大部分之時間與精力；不支報酬，殊失其平。所足奇者，無給一層，未嘗使人淡於競爭官位。反之，富人、窮人、中資之人，仍莫不以得爲市長與助理市長爲榮，而爭取之。此因市長一官之榮譽甚高，而其權力亦殊重要故也。

市長之審
議權

市參議員之被選爲市長或助理市長者，仍繼續爲市參議會之分子。其在市參議會中之投票權，一若其他之市參議員。是以市長與助理市長，仍繼續爲市審議機關之分子也。

市長之實
際勢力

市長與助理市長之職權，規定於市組織法。市之大小，並不影響其法定職權之廣狹。但就實際立論，則大市之市長，自較村落式小市之市長爲富有勢力與威權。且市長之個性，亦可影響其實際上享有勢力之大小。如市長爲一個青年英俊，富有創作意志，政治野心，並爲市中多數黨團之領袖，則彼可於大多數市參議員贊助之下，決定一切市之重要事務；而其助理市長，卽不啻市長之臣屬，唯唯聽命而已。但有時市長僅爲一個和藹長者，大地主，或大富翁。彼雖爲市民所敬仰，然無掌握市政大權之意願。其當選爲市長也，或僅因各黨爭持不決，而出於互讓和解之結果。若此之市長，自少實際威權。此其結果，能使助理市長，得比較的

獨立行事；而其市參議會，亦得自由議決，不受市長從中操縱之影響。此外，市長與省長之關係若何，亦大可影響於市長之實際威權。市長之與省長相得者，其勢力大；不相得者，其勢力小。市組織法之第九十條，固曾概括規定曰：市長於「市參議會控制之下」，執行其職權（指關於市自治事務之職權）。然對於個別市長之受制於市參議會與否，須視其實際上享有之勢力威權以爲斷；而其實際之勢力與威權，則承上文所言，須視市長之個性若何，市長與市參議會之關係若何，及市長與省長之關係若何而定也。如市長與市參議會及省長均相融洽，則吾人可推測曰：該市長爲市中真正統治之人。反之，如市長與市參議會及省長均不相能，則吾人可推測曰：該市長僅市中之虛名元首而已。上所舉者，爲兩個極端情形。若夫多數市長，則處於二者之間；未必爲真正統治之人，亦不至僅爲虛名元首。是以論者以爲法國之市長，既不若美國市長制下市長威權之大，亦不若英國市長之僅具虛名。蓋其實際上之勢力，適介乎二者之間也。

市長猶省長，亦具有兩重資格。其一，爲中央行政之代理人；其二，爲市自治行政之執行

市長之中
央行政職
務

長官因之，市長之職務，可別爲中央職務，與自治職務之兩類。此兩類職務之分界，有時不甚明瞭；但其分割之原則，初不因個別事務應屬何類之不明，而被推翻。市長以中央行政代理人之資格，而有所作爲時，並不受市參議會之控制。關於此類中央職務，市長惟對上級行政長官負其責。所謂上級行政長官者，係特別指市所在省之省長。蓋專就市長之中央職務立論，省長乃市長之直屬上司。法國中央政府所委任於市長之中央職務，甚爲繁夥；其中且有極重要之事務在焉。此類中央職務，實爲市長之主要職務；市長亦卽以其大部分之時間與精神，致力於此；而市公署中之多數人員，亦每忙於辦理中央所委任之事務焉。

市組織法關於市長中央職務之規定，一則曰，市長公布並執行法令；再則曰，市長執行關於保持公安之一切設施；三則曰，市長履行各種法律所委任之特種職務。此所謂法律所委任之特種職務者，年有增加，與時俱進。舉其重要者，如戶籍冊之編制，市長之職也。是以出生、死亡、遷徙、婚嫁，必須於市公署登記之；而每一居民之國籍、身分、年齡、教育、職業、過去履歷等等，均可於市公署中檢籍而知。軍役冊之編制，亦市長之職也。凡青年之已達軍役年齡，由

市長之自
治行政職
務

任用屬吏
權

市公署列表公布，並呈送省長，轉報中央陸軍部。曾受軍役訓練，與未受訓練之人，凡能服軍役者，亦由市公署查明列表備徵。汽車、馬車、騾馬、信鴿等等之可供軍用者，亦由市公署查明記載，以備徵用。中央與地方選民冊之編制，亦市長之職也。市長並爲一市之選舉監督。此外，市所應納之中央租稅，由市長徵收之。市長又爲省教育委員會之委員，又爲地方救濟委員會之主席。凡此，皆市長之中央職務之例，其詳則有不勝枚舉者矣。

以市自治行政執行長官之資格，市長爲市參議會之主席。每年對市參議會，提出極詳盡之市政報告，並於訴訟中，爲市之代表。

以市自治行政執行長官之資格，市長有任用屬吏之權。一切市之官吏，除法令特定他種任用方法者外，概由市長任用之。所謂法令特定他種任用方法云者，如市之財政官 (*Receveur municipal*)，由市參議會提出候選員三人，然後由總統於此三人中，依據財政部長之提請，選任一人。設使市之收入，不及三十萬法郎者，則其選任由省長爲之。又如市人口在五千人以上者，必有警察官 (*Commissaire de police*) 一人；人口過一萬人者，每多一

萬，增設警察官一人。小市之警察官，由省長任命之；市人口超過六千者，則其警察官由總統依據內政部長之薦舉任命之。然此類不由市長任用之官吏，爲數極少。除此少數官吏外。其他一切市官吏，自上至下，概由市長任用之。任用時，亦無須市參議會之同意。惟警察官下之市警察人員（*Sergents de ville, agents de police gardes champêtres* 之類）則須經省長同意，始得任用之。

一九一九年之前，除少數大都市中，曾由市參議會自行制定市人員之考選規則外，其他市之市長，頗得自由選任，升降，與罷免其下屬人員。因之，市長於行使其任用權時，不免遷就政治勢力，或偏袒私人；而其結果，使下屬人員，多感不滿。職是之故，法國國會於一九一九年通過法律，規定凡人口超過五千之市，概須於六個月內制定考選規則，經省長核准後施行之。如過此期限，市參議會怠於制定，則省長得下令強其施行中央平政院所制定之標準考選規則。多數之市，現時即適用此標準規則，或稍加變更而適用之。此標準考選規則，設置五人組織之委員會。其中之一，爲市長，或市長所指定之助理市長。其中之一，由市參議會選

定之。又其一，爲市公署祕書 (Secrétaire de mairie)。又其一，爲需要新人員之機關之長官，或市長於該機關高級人員中所指定之人。此考選委員會，公開考試市府需要之人員。依其考試成績優劣之次序，排列成單。市長任用新人員時，卽就該名單，依其次序任用之。人員之升遷，亦由一升遷委員會決定，由市長以市令行之。升遷委員會，由市長或其所指定之助理市長，市公署祕書，市參議會所選定之議員兩人，及市行政各機關之長官組織之。至於人員之減薪、降等、停職、與免職，當時標準規則中，亦有規定。今則依一九三〇年之法律，由一個區懲戒委員會審查後行之。每一區懲戒委員會，至少管轄十五個市；由三個市長，助理市長，或市參議員，及三個市行政人員組織之。是以今日法國之市長，雖仍享有任用、升降、與罷免下屬人員之權，然此權之不能自由行使，則又顯然。此其結果，使法國之市行政，雖由市參議會所選舉之市長與助理市長總其成，而市行政之實施人員，則又職位固定，學有專長。其黨人私人之不易因緣而進，以減低行政之效率，固不待煩言而喻。

財務行政

以市自治行政執行長官之資格，市長經理市之收入，監察市之賬目，編制市之預算草

案，並提出之於市參議會，與簽發市之支付命令。是以市長須負責徵收市之收入，並經理保管之。市長在提出市預算之前，須將市之過去財政情形，報告於市參議會；並視市之大小，分別呈報郡長、省長、或內政部長。市長每年對市參議會之市政報告，即大部分關涉於市之財政情形，分別載明市之收入、支出、公債、積欠等等項目。市參議會對此財政報告，得簽註意見，然後呈報上級官廳審查核准。前年度決算，由市參議會審查接受後，市長乃以其所預備之下一年度預算草案，交議於市參議會。經市參議會通過後，市長乃將市預算呈報郡長、省長。依據市組織法，市之收入不及三百萬法郎者，由省長核准其預算；在三百萬法郎以上者，由總統依據內政部長之意見核准之。一九二六年之命令，則又規定小市之預算，得逕由郡長核准之。市之支付命令，惟市長得簽發之。但對於依法應支之款項，市長如拒絕支出，則省長得逕命市之財政官支出之。

財產經理

以市行政長官之資格，市長監督市財產之經理，如市之建築、地產，與投資之經理是也。惟經理市財產之大體政策，則由市參議會經省長之核准決定之。市於接受市民之贈與或

警察權

遺產，如有附帶之條件時，其條件由市長履行之。關於市之建築工程，市長亦有多種董理監督之職。例如，製作建築圖樣之工程師或建築師，由市長選用之。監工人員，亦由市長選用之。市長並須注意其工程費用，使不超過預算准用之款項。市內小街道之行政，亦由市長監督之。是以小街道之建造修理，由市長負責監督之。交通規則，由市長制定之。市長並須防止沿街居民地主，侵佔路面，與保持街道上之安全與便利。

以市自治行政執行長官之資格，市長享有市之警察權。依市組織法之規定，「市警察權之目的，在保持秩序，公安，與衛生」。市長之警察權，究竟以其中央行政代理人之資格而取得之，抑以其市自治行政執行長官之資格而取得之？往昔學者，頗多爭議。今則一般均以爲市長於行使市警察權時，係以市自治行政執行長官之資格而爲之也。除 Paris, Lyons, Marseilles, Toulon, La Seigne, 與 Nice 六處外，市之警察，由市長組織之。但市長於行使警察權時，須受中央與省長之監督，是以市之警察官(Commissaires de police)由總統或省長任命之；市之警士，因市長之請，由中央陸軍部選用之。警士均選自軍隊士卒。其

他之警察人員，雖由市長任用，然須得省長之同意（參考本章上文）。於省長核准之下，市長決定警察官員之薪給與職權，維持其紀律，並為晉升、停職之處分。免職，則由省長行之。但關於此類事項，法令幾於都有規定，故市長自由處決之權，殊甚狹小。四萬人口以上之市，其警察之組織，現時均由總統之命令，個別規定之。小於此之市，則市長較多自由決定其組織之權。市之警察不良，省長得為一切保持衛生、公安、秩序之處置。必要時，省長並得代市長管理市之警察。

執行權

一八八四年之市組織法第九十條，於列舉市長之職務後，復加以結語曰：「總括言之，市長執行市參議會之意志」。由是而知上文所舉之事項，尚非市長職務之全體，蓋市長尚須隨時執行市參議會之一切有效決議案也。市長之自治行政職務，亦即以此為最重要。

市令

市長於執行其中央職務與市職務時，得發市令。市令有所以實施法律所委任於市長之職權者，有所以公布法規與市長所制定之警察規則者。市長所發布之市令，須立刻呈報於郡長。其為省會所在之郡中之市，則呈報於省長。省長對於市令，得撤銷之，或停止其執行。

市令之爲一種永久規則者，則須於奉到郡長或省長之收受呈報憑證後一個月，始得執行之。如事屬緊急，則省長得令其立刻執行。

吾人於說明市長之職權後，當進而問市長所受中央行政部控制之範圍若何？考市長之爲中央代理人，同時爲市之執行長官；與省長之爲中央代理人，同時爲省之執行長官，一無所異。第中央對於省長，操有任命免職之全權；故其對於省長之人之控制，至爲完備。若夫中央之於市長，則微有不同。當法國帝國時代，市長亦由中央官廳自由選任之。當君主立憲時代，市長雖由中央選任，而大體均爲市參議會之議員。第三共和國成立之初，大市之市長，尙由中央政府就市參議員選任之；小市之市長，則由市參議會選舉之。一八八四年之市組織法，始規定市長概由市參議會選舉之。自此時起，以至於今日，中央政府對於市長，已放棄其任命之重權。論者以爲此乃法國市自治發達史中之重要進步。然中央政府對於市長之人之控制權，至今仍保留一大部分。蓋依市組織法，市長如不服從命令，或怠於履行其職務，得由省長停其職。停職之處分，須將停職之理由，詳細敘明之。省長對於市長之停職，以一個

月爲限。在此一個月中，省長須將停職處分，呈報之於中央行政部。其時內政部長得延長其停職至三月之久；總統依內閣之意見，得申敘理由，免市長之職。此停職與免職之處分，於市參議會所選舉之助理市長，亦同樣適用之。市長與助理市長之被停職或免職者，得繼續爲市參議員。市長與助理市長之被免職者，得自免職日起，滿一年後，再次當選爲市長與助理市長。市長被停職或免職時，由助理市長，或市參議會指定之議員，代行其職權。停職與免職之處分，可以其處理中央事務不爲上級官署滿意而爲之，亦可以其處理市自治事務失當而爲之。惟上級官署於運用停職與免職權時，通常側重於市長所應負之中央職務。由上文觀察，可見中央行政部對於市長之人之監督權，雖不若對於省長之完全，然其嚴厲性，已不能與英美諸國中央政府或邦政府之於市長，同日而語矣。且市之財政官與警察人員，或須中央任命，或須經省長核准任用。由是而知法國中央行政部對於市行政人員之控制，尙不僅以市長與助理市長爲限。

若夫市長之行動，亦大受中央行政部之控制。是以市長之命令，得由省長撤銷之。市之

衛生、公安與秩序，得由省長代市長維持之（參考本章上文）。關於市長之中央職務，市組織法又特下規定曰：「市長如拒絕或怠於執行法律所規定之職務，省長得先要求其執行，要求無效，得自執行之，或派代表執行之。」

助理市長

市長於履行其職務時，自不能親理一切，故須將日常事務，分別委任於助理市長，市公署秘書及其他下屬行政人員。市組織法僅言市長得以其職務委任於助理市長，但未言必須委任之。委任後，責任仍由市長負之；監督之權，亦仍由市長保留之。大市之有助理市長數人者，市長將監督市府各局處之職，分配委任於各個別助理市長。至於如何分配，市長可以自由決定。但通常則依各該市歷來之習慣定之；如某助理市長監督街道行政，某助理市長監督衛生行政，某助理市長監督給水行政，某助理市長監督消防行政是也。警察行政，則概由市長親自掌理之，緣市組織法以幾種警察權付諸市長，而不許其委任於他人也。市長雖不能免助理市長之職，但助理市長之不洽於市長者，市長可減少其職務。其結果迨與免職無所異。惟就普通情形而論，則市長與助理市長，常甚相得。蓋彼等由同一屆之市參議會選

舉之任期之終始亦相同；所代表之黨團通常亦相同；是以工作雖分配爲之，而成功失敗，則共負其責；宜其不多齟齬衝突也。

市公署祕書

市長與助理市長之下，爲市行政各局處之永久官吏。居於各局處永久官吏之上，而秉承市長，贊助其綜理一切日常行政事務者，則有市公署祕書 (Secrétaire de mairie)。大市之市公署祕書，由市參議會提出三人；總統於此三人中，依內政部長之薦舉，選任一人爲之。小市之祕書，則由市長經省長之同意任用之。市公署祕書，通常由下級人員升用之。以其須熟悉市行政，故非黨人私人所克勝任。通常亦不由黨人私人充任之。鄉村小市之市公署祕書，多由小學校長兼任之。

專家行政

市府之各局處，各有其長官 (Chef du service)。長官均屬專家。各局處之日常行政與技術事項，實由其長官決定之。助理市長雖被派監督某局處之行政，然其權限於監督，而不能代各局處之長官，決定各局處之事務。例如，某助理市長被派監督街道行政，然街道之建造、鋪砌、修理等等，仍由公路局之總工程師決定，助理市長不爲主張也。由是而知市行政

之實施，仍在專家與永久官吏掌握之中。故論者以爲法國之市行政，表面由選舉官吏總其成，底裏則仍由專家人員舉其實。蓋民治方式與行政效率，兩不偏廢者也。

第六章 市——市參議會

市參議會
爲市法人
之民選
審
議機關

法國之市，法律上爲一個地方法人。可以爲原告；可以爲被告；可以有財產；可以訂契約；蓋通常地方法人之權利義務，市均享有之。（參考第三章）更改市名，須先由市參議會呈請省參議會與中央平政院同意，然後由總統以命令行之。新市之成立，須先由省參議會建議，中央平政院同意，然後由法律設立之。市既爲法人，亦必有其自由意思；而此自由意思，亦必有代表官署以表示之；表示市意思之代表官署，卽市參議會。至於市長，則除爲中央行政之代理人外，又所以執行市參議會所表示之意思者也。是以市參議會爲市之審議機關，市長爲市之執行機關。（參考第三章）第審議與執行之界限，並未嚴格分割，是以市長既爲執行長官，又爲市參議會之主席；助理市長既爲執行人員，又爲市參議會之議員。監督市警察，既爲市之職權，而依法又由市長單獨秉承上級長官行使之，無須市參議會之審議。是以

論者以爲法國市府中，市參議會與市長雖有職務之分劃，然無立法與行政對立之分權制也。

市參議員 之選舉

市參議會，由市選民直接祕密選舉之。市參議員名額之多寡，視市之大小。依市組織法，市人口在五百人以下者，市參議會由十人組織之。此爲最小之市參議會。市人口在六萬零一人之上者，市參議會由三十六人組織之。此爲最大之市參議會。人口之在二者之間者，依人口之多寡，規定選舉十二、十六、二十三、二十七、三十、或三十四個市參議會。巴黎與里昂則爲例外，其市參議員超出三十六人之上。市人口在一萬人以下者，市參議員由全體選民不分區選舉之。超出一萬人者，得劃分數選舉區 (Sections electorales) 選舉之。市之人民分別聚居於幾個地點者，亦得劃分數選舉區選舉之。今日較大之市，大都行分區選舉制。市之選民，或市之納稅人，年滿二十五歲者，得被選爲市參議員。官吏之得在市內執行其職務者，若省長、郡長、省公署與郡署之人員、警察官、司法官等，與市之有給官吏，均不得被選。婦女亦無被選舉權。市人口之在五百零一人以上者，則凡有父子、祖孫、兄弟、妻兄弟、姊妹夫等關係，

均不得同時爲一個市參議會之議員。一人又不得同時爲兩個市參議會之議員。市參議員總額之四分之一，須爲市之住民。非市之住民當選過四分之一，則就得票少，年齡小者，去除之。選民之資格，與選舉下議員及省參議員之選民資格相同。（參考第三章）婦女概無選舉權。市參議員之任期六年，任滿後，全體同時改選之。全國各市，於五月之第一個星期日，同日舉行市參議會之選舉。

市參議員
之個人責
任

第三章中所言關於省參議員之特權，與個別負責，個別免職各端，均一一適用於市參議員。惟市組織法規定：「市參議員有三次會期曠不出席，而其曠席之理由，市參議會不視爲合法者，則於許其有申辯之機會後，得由省長宣告其爲業已辭職。如不服其宣告，則可於十日內上訴於平政分院。」

市參議員
之待遇

市參議員爲無給職。此乃法國各級地方參議員之通例。惟公費，則可由市參議會議決補償之。此種補償費之支出，通例殊甚謹嚴。

市參議會
之會議

市參議會每年開常會四次，分別於二月、五月、八月、十一月中行之。每次召集之日期，由

省長以命令定之。省長無命令時，或市長召集之。會議於市公署中公開舉行之。但旁聽之人，則雖在大市中，亦寥寥無幾。祕密會議，可由過半數決議行之。除每年四次常會外，省長郡長或市長，均得召集臨時會。經市參議員過半數之請求，市長必須召集臨時會。市長召集會議時，須呈報省長或郡長，並須申述必須召集之緣由。但省長與郡長，均無阻止市參議會集會之權。彼等僅有被呈報之權，與派人列席之權耳。常會之會期，以十五日爲限；經省長或郡長之准許，得延長之。討論預算之會期（通常爲五月之會期），得延長至六星期。臨時會之會期，法律上並無規定。現時大市中，召集臨時會之次數甚多；每月一次者有之。小市中，則當市參議會閉會期間，市長常於諮詢助理市長，重要市參議員，或市參議會之關係委員會後，自行決定急須處理之事件。

市參議會以市參議員過半數到會，爲法定人數。如開會兩次（兩次間須隔三日）均不及法定人數，則第三次開會時，無論幾人到會，其會議均爲有效。議事以過半數之同意決之。是否同數時，由主席決之。法定之投票法凡三種。一爲起立表決，而不用投票紙；此爲最常

用之表決方法。二爲公開投票。三爲祕密投票。經到會四分之一之請求，則須公開投票；投票紙上須記投票者之名，會議錄上亦即記明各個參議員所投之票。經到會三分之一之請求，則須祕密投票。市長、助理市長，與其他人員之選舉，均以祕密投票法行之。

新市參議會於五月中選出後，即於其五月中第一次開會時，選舉市長、助理市長，與市參議會之祕書。祕書就市參議員中選舉之。祕書爲名譽職。祕書之日常事務，則任用一助理祕書辦理之。助理祕書非市參議員，且支薪給。選舉市長時，由年齡最長之市參議員爲主席。市長選出後，即爲市參議會之主席而執行主席之職務。當市參議會討論市長每年所提出之報告與賬目時，主席之職，由助理市長，或市參議會所推選之參議員代之。其時，市長得留坐會場，以便答覆質問。但一經主席宣告表決，市長即須離席外出。表決後，主席乃將市長之報告與賬目，連同市參議會之表決案，呈送省長或郡長。

市參議會之權力，由市組織法以籠統或總括方式授與之。是以市組織法第六十一條規定曰：『市參議會審議規定市之事務』。夫『市之事務』(Les affaires de la Com-

（*munio*）一語，涵義廣泛。除顯屬中央性質之事務外，其他一切具有地方性質之事務，何莫非「市之事務」。是以法國之市，因此籠統授權方式所獲得之權力範圍，至爲廣大。其與英美之地方政府，每舉一事，須根據於普通法所列舉授與之權力，或特別法所特許行使之權力者，自不可同日而語。試舉例以明之。今如英美之市，欲舉辦煤氣廠，或街車，或其他市政設備，必先查閱普通法律會否以此舉辦該事項之權，付諸於市。如普通法律無此明白之授權，則原則上先須呈請國會或邦議會，通過特別法律而授與之之後，始得舉辦。若夫法國則異是。法國之市，不待特別法律之特許，即可根據市組織法之籠統授權，而舉辦煤氣廠街車等等之市政設備。緣此種設備，均係「市之事務」故也。由是而知法國市參議會之權力範圍，至爲廣泛。謂其於地方性質事務之範圍內，無事不能爲，亦無不可。雖然，此僅就市組織法第六十一條而言耳。若統觀市組織法之全文，則市參議會之權力，又大受限制。蓋市組織法於第六十一條籠統授權之後，復於其他條文中，規定各種「行政監督」（參考上文四四頁至四六頁），使市參議會於其權力範圍內，不得自由行動，不得自由行使其權力也。且中央行政

部（包括其代表之省長在內）對於市參議會之監督，其嚴厲之程度，亦不亞於其對於省參議會。茲於下文申述之。

人之監督

上文敘述中央行政部對於省參議會之監督，曾分人之監督，與行動之監督兩層說明之（上文四七頁至四八頁）。中央行政部對於市參議會之監督，亦復如此。茲先就人之監督一層申述之。依據市組織法，總統憑內閣之議決，得以命令解散市參議會，並申述解散之理由。解散後八日之內，由總統任命三人至七人組織之特別委員會（*Délégation spéciale*），暫行掌理市參議會之職務。新參議會之選舉，須於解散後兩月內舉行之。市參議會之解散，較省參議會之解散為多見。有時解散之理由，乃因市參議會中兩黨對峙，勢均力敵，爭持不決之故。有時，則因市參議員選舉舞弊，而司法機關又未宣告選舉無效之故。市組織法又規定，如事屬緊急（即不及待總統之解散），則省長得令市參議會暫行停會；停會以一月為限，並須立刻呈報內政部長。當省長與市參議會分屬異黨之時，此停會之權，自易被濫用。然歷來解散與停會兩權，尚無顯屬濫用之處。所以然者，一因省長如濫用停會之權，中央

平政院得因上訴而宣告其停會之命令爲無效。二因總統之解散，既憑內閣之建議，而內閣則又須對下議院負責；停會之命令，雖由省長發布，而內政部長則又須向下議院負責；濫用職權之責，惟因憚於下議院之責難，故解散與停會兩權，中央行政部亦不敢輕於使用之也。濫用雖屬罕見，然即在不濫用之範圍內，此解散與停會兩權，已足爲中央行政部控制市參議員之利器，則又不待煩言而喻。

又依市組織法，執行市自治事務之市長與助理市長，雖由市參議會選舉，然而得由省長與內政部長停其職，復得由總統免其職。此外，市之財政官與警察人員，或須中央任命，或須省長核准任用（參考第五章）。由是而知中央行政部對於表示市意志之市參議會，其控制之能力，不僅限於市參議員本身，且及於其執行長官之市長，與市長下之幾種行政人員也。

行動之監督

若夫中央行政部對於市參議會行動之監督，則可就市參議會決議之效力，而知其爲嚴厲。此則又與上文第三章中所言省參議會行動之受監督一層，如出一轍。茲申言之。

陳述決議

考市參議會之決議，就其效力之有無，與可得執行之遲早，通常分爲下列數種。其一，曰陳述決議 (Avis Voeux)。亦卽表示意見或願望之決議。此種意見或願望，或係應上級機關之諮詢而發，或係就市之事件而自行發表者。但其執行效力之微弱，與省參議會之陳述決議相同。其不得涉及政治性質之問題，亦與省參議會之陳述決議相同。

候准決議

其二，曰候准決議。此類決議之效力，亦與省參議會之候准決議相同。其中最著之例，卽爲市參議會所議決之預算，須由省長或郡長核准是也（參考上文八三與八四頁）。其他決議事件之若新設稅目，增高稅率，募集公債；出售、出租、交換、或抵押市財產；領受遺產，或贈與；築造、放寬、及鋪砌市所管理之小街道 (La petite voirie)；築造及廢止市公園與公共遊息場所；與夫街道上建築線之劃定；交通規則之製定；使用街道權利之特許等等；亦均須由上級機關核准。此所謂上級機關者，通常卽爲省長。但關於幾種特定事件之決議，則分別由省參議會、省委員會、平政分院，與中央行政部核准之。

一九二六年之前，上述之候准決議，如經呈報後三十日內，不經指令核准，卽視爲已被

確定決議

否認，不得執行。一九二六年之後，則上述候准決議，如於呈報後四十日內，不經指令核准，即視爲已被默認，可付執行。

其三，曰確定決議。此類決議，經呈報省長或郡長後，如於十五日內不經撤銷，即得執行。撤銷之理由，須以不合法爲限。不合法之意義，已於上文第三章中言之，茲不贅述。市參議會之決議，除候准決議外，均屬此類。蓋市參議會之決議，以屬於此類爲常例；而候准決議，則爲法律所特定之例外也。

學者或有謂市參議會尙有第四類之決議，曰獨立之決議者。但此類決議之是否存在，頗成問題；卽或有之，其數甚少，其性質亦非重要也。

惟因上述對於人與行動之兩種行政監督，是以市組織法上市參議會之授權，雖籠統廣泛，然市參議會仍不能在此範圍內，自由行使其權力也。所尤足注意者，市預算之制定，市稅率之課定，市財產之經理，市公債之募集，既均在候准決議範圍之內，而須中央行政部省長、或郡長明認或默認之；則市參議會之財政收支重權，實被剝削殆盡。其不能與英美諸國

自治權擴大之市相較，固不待煩言而喻。

比較省市
兩參議會
所受之政
監督

上文第三章中（五四——五六頁）曾言，省參議會之有效決議，雖法律上儘可執行，然因執行之前，須先於預算中列入其費用，或於執行時，須引起一種或幾種屬於中央管轄範圍內之活動，是以中央行政部每能於事實上間接阻止此類有效決議之執行云云。此固省參議會所常遇之困難，但亦為市參議會所常遇之困難也。蓋市參議會有效決議之得由上級機關間接阻止其執行之情形，與省參議會一無所異。至於市參議會之財政收入，每由法律指定用途，因而不能自由草擬預算，亦復與省參議會相若。（參考上文六〇——六一頁）凡此，皆於行政監督之外，復使市參議會不能自由行使其法定權力之原因也。市參議會亦有與省參議會相異之處者，即省參議會之日常議事，係由中央命官之省長指導監督之（參考上文五七——五九頁）；而市參議會則因市長係由市參議會自選，故其日常議事，未受中央命官之監督也。

當一九二六年之前，中央行政部對於省參議會之幾種決議，得以其不合宜而下令暫

停。至於市參議會之決議，則始終未受『下令暫停』之制裁。故論者每以爲省參議會於其行動上所受行政之監督，較市參議會所受者爲更嚴厲。然自一九二六年後，則省市兩參議會決議之效力，均以『確定』爲常例，而以『候准』爲例外；是以專就省市兩參議會行動上所受之行政監督立論，至此已不易有高下之分。不特此也，一九二六年後，省參議會決議之能力，似有超越市參議會之勢。何則？蓋一九二六年十一月五日之命令規定，省參議會決議之預算，除其所預定之稅收，超過上級機關所准許之額度外，均視同確定決議，而不作爲候准決議。換言之，即自一九二六年後，省之預算，以須中央行政部明令核准爲例外，而以如屬合法，即得於六星期後執行爲常例。此則市參議會之預算權，所不及者也。蓋市參議會所議決之預算，至今仍一概視爲候准決議，而得由上級機關以任何理由否認者也。（『官定支出』*Inscription d'office* 一層，亦適用於市）是以中央平政院審計 *Maspétiol* 氏與 *Larogue* 氏之言曰：『自一九二六年改革以來，市參議會行動上所受之控制，實較省參議會所受之控制爲嚴厲。蓋省參議會對於多種事件，若不動產之出賣，與預算等等，現時均可

爲最終之決定；而市參議會對於此種事件，仍祇能爲一種候准決議也。此種省參議會決議權超越市參議會之情形，原與一八七一年與一八八四年法律所規定者，適相反背。然則何以有此變更？曰省參議會之議事，受省長事前之指導，故實由省長代表中央，隨時間接控制之。若夫市參議會，則不受此種事前之控制，故須於事後嚴厲其控制也。」

市自治權
較省爲大

現時市參議會所受行動上之監督，固反較省參議會爲嚴厲矣。然吾人不能遽謂市參議會之自治權力，因亦小於省參議會也。蓋自治權力之大小，尙須視上級機關對於人之控制若何而定。夫省長爲中央命官，故其任免操諸中央，行動亦代表中央，而受中央之指揮。其不受省參議會之控制，上文已言之矣（上文二八頁）。若夫市長則不然，市長雖得由上級機關停職免職，然市長與助理市長，均由市參議會選舉之。惟其爲市參議會所選舉，故必爲市參議會所信任之人，亦卽必爲市參議會所預料能與合作之人也。不特此也，市長與助理市長，又均爲市參議會之分子，與其他市參議員享有平等審議之權。市長又須得參市議會通過其預算，始得支用政費。職是之故，市長非特不願違反市參議會之意志，亦極不便違反

市參議會
與市長之
關係中所
顯示之市
制

市參議會之意志者也。況依法定關係，市長須執行市參議會之意志者耶？是以省長事實上雖不受省參議會之控制，而市長則事實上不能免市參議會之控制。法國市自治權之所以較省自治權為擴大者，亦即因其執行長官，受表示市自治意志之參議會所控制故也。

法國之市長，誠受市參議會之控制矣。然同時法國之市長，自有其對市參議會獨立之職權，且有牽制市參議會之能力。就此市參議會與市長間之關係，吾人即可確定法國市政制度之性質。然則市長之獨立職權維何？曰上文第五章中所言市長之中央行政職務，均由市長秉其獨立於市參議會之職權以行之；而於其行使時，祇受上級機關之監督，不受市參議會之干涉，此其獨立職權之一也。市長之警察權，亦獨立於市參議會，故於其行使時，亦祇受上級機關之監督，而不受市參議會之干涉，此其獨立職權之二也。市長之任用屬吏權，亦由市長獨立行使，不受市參議會之干涉，此其獨立職權之三也。市長牽制市參議會之能力維何？曰市長與助理市長，均同時為市參議會之分子，故於市參議會中，享有一切提議投票之權。市長又先編製市之預算草案，然後再由市參議會通過之。市長又得制定並發布市之

命令規則。市長又爲一切市參議會決議之執行長官。此皆市長牽制市參議會能力之所由生也。惟其有獨立之職權，與牽制之能力，故法國市長之權力，大於英國市制中，須絕對聽命於市議會之行政長官；亦大於美國市經理制下，於政策方面完全受制於市議會或市委員會之市經理；亦大於德國行政會議制 (Magistratsverfassung) 下之市長。蓋德國市長之地位，與其他行政會議 (Magistrat) 之分子平等，既以行政首領之決定權力讓諸行政會議，且無任用屬吏之權故也。但同時，法國之市長又不能與民選之美國市長，既操有交付覆議之牽制立法重權，又享有編制預算案之權，而使市議會僅得減少款額，不得有所增加者相比。職是之故，法國市長之地位，實介乎上下二者之間。因市議會之權力小，故其市長之權力超過法國之市長者，爲美國市長制下之市長。因市議會之權力大，故其市長或行政長官之權力，不若法國之市長者，爲英國之市行政長官，美國之市經理，與德國行政會議制下之市長也。

至於法國之市參議會，則既有選舉市長與助理市長之權；復有通過市預算之權；復爲

市之表示意志機關，而其有效意志，又依法必須由市長執行之職是之故，法國之市參議會頗有控制市長之能力。但同時，又以法國市長有獨立職權，並有牽制能力，故法國之市參議會亦不能將市長之全部行動，完全控制之；亦不能凡事爲所欲爲，不求市長之諒解。職是之故，法國之市參議會，不能與英國市議會之大權獨攬者相比。亦不能與美國市經理制下，市議會或市委員會操有一切決定政策之權者相比。亦不能與德國市行政會議制下之市議會相比。蓋德國之市議會，既直接乘有立法重權；復選任行政會議之分子，而使行政會議，以市行政首領之資格，處理一切行政事件。其結果，使市議會與行政會議，於二院對峙方式之下，共同綜理市之立法與行政；而市之市長，則被置於與其他行政會議分子平等之地位，除執行行政會主席之職務外，殆無其他重要職權。是以德國市議會之直接立法權，與其間接行政權之擴大，出於法國市參議會之上也。但同時，法國市參議會之權力，又高出於美國市長制下之市議會。緣美國市長制下之市議會，既無選舉市長之權，復受市長覆議權之限制；此則適與法國相反者也。是以法國市參議會之地位，亦介乎上下二者之間。因市長或行政

長官之權力小，故其市議會或委員會之權力超過法國之市參議會者，爲英國之市議會，美國市經理制下之市議會或市委員會，與德國行政會議制下之市議會是也。因市長或行政長官之權力大，故其市議會之權力不若法國之市參議會者，則爲美國市長制下之市議會。觀夫上文所言各國市長與市參議會地位之比較，吾人得知法國市長與市參議會間之關係，異乎英美德三國中所見之主要市制；而法國市政府制度之特點，亦卽在此。簡括言之，法國之市制，爲一個市參議會，以選舉市長與通過預算之權，控制一個兼有一部分獨立職權，並不無牽制能力之市長之制度也。

市參議會
與市長相
融洽

惟因市長與市參議會有若此之關係，故市長與市參議會，均知有和衷共濟之必要。當其行使職權也，均不欲一意執持其法定權力，而極度充分行使之。是以市長於依法無須就商於市參議會之事件，常自動就商之。市參議亦然。市參議會於決議重要事項之前，常先聽取市長之意見，且常重視其意見。是以論者以爲法美兩國市參議會與市長間之關係，前者較後者爲相能相得也。凡此，皆法定制度必然之結果。至於法國市長實際上威權之大小，則

又不能一概立論；而胥視乎市長之個性，與其與省長與市參議會之關係若何而定。此層已於上文第五章中言之（上文七八——七九頁）。

或有以法國之市制，爲立法與行政分權對峙之市制者，乃誤認之言也。考法國之市制，稍有似乎分權，而實非分權。法國市長之職權，大部分屬行政性質；法國市參議會之職權，大部分屬決定政策之性質；此與分權制相類之處也。然法國之市長與助理市長，係由市參議會選舉之，則其行政部分之不能獨立，顯而易見。市長與助理市長又爲市參議會之分子，並享有發言投票之權，則其立法部分之不能獨立，與立法行政兩部已根本混而爲一，亦顯而易見。抑更有值吾人注意者，依法國人士之見解，地方政府之權力，概爲行政權，而無所謂立法權。是以稱市參議會爲市之立法機關，而與行政機關之市長對峙，則爲此種見解之所不容。考「法國人士之以地方政府之一切活動爲行政活動，其義至爲簡單合理。此種見解，發源於法人對於民治與統一二者之特有觀念。又以其特別注重此兩種觀念，故地方政府爲行政之說，已爲一般法國學者所公認。推彼等之意曰，國會爲法國全體人民之最重要代表

團體，故國會爲政府之中心機關，亦爲法國唯一之立法機關。惟國會設定之關係，爲於法律上有效力之關係；惟國會所制定之章則，爲國家之法律（Lois）。至於其他之政府機關，即使其所設定之關係，原則上與國會所設定者相同，並具同樣之重要性時，仍僅爲執行已有之法律，而非製作法律。若此，則國會以外之政府機關，均爲行政機關；而其活動，均爲行政活動矣。地方政府，卽爲行政機關之例；而其活動，亦爲行政活動之例。至於其他之行政機關，與行政活動，則不勝枚舉。上文轉述各語之著者又曰：在法國人之眼光中，選舉產生之地方參議會，與非選舉產生之行政機關，於其職務及權力方面，視爲完全同屬行政性質。至於將地方參議會視同小區域內之一個立法國會，則爲法國人士所絕不願聞者云云。夫地方參議會既非立法機關，則法國市制之非立法與行政對峙之制也明矣。著者於上文各章中，對於省、郡、市之參議會，概稱『審議』機關，而不曰立法，亦卽以此。此外，尙有一個理由，亦足以顯示法國市制非立法與行政對峙之制，讀者參閱上文九二頁可也。

法國各級地方參議會，除參議員人數過少，無從組成委員會者外，概設委員會（Com-

missions) 提出於參議會之議案，通常先付委員會審查，然後由其報告後議決之。此乃各級地方參議會之通例，市參議會當然亦非例外。市參議會關於每一種重要之市行政，必特設一個委員會。每一個委員會，僅可為關係行政部分之顧問；而無直接指揮其永久官吏之權。是以此種委員會之權力，遠不逮英國幾個市委員會之能直接指揮行政部分也。市長為各委員會之當然主席。當市參議會閉會期間，市長得召開委員會，諮商一切。市參議會之決議，多受委員會報告之影響。或曰，委員會依永久官吏之意見而決定；市參議會又依委員會之意見而決議；則自治云何哉？斯言也，未始不代表一部分之事實。但即使市參議會之決議，係根據於永久官吏之意見；然既經委員會審查，市參議會討論，則其所得之自治訓練，與所感覺之最終決定責任，已非無民意機關之市，所能望其項背者矣。