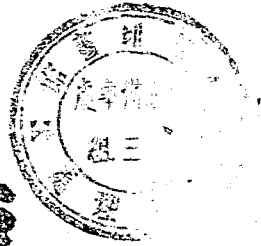


呂復著

增訂 比較地方自治論



沈鈞儒題



MA  
D123.5  
9  
3

呂復著

比較地方自治論

商務印書館印行



3 2173 8771 5

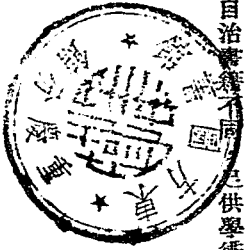
## 鄒序

全民政治，爲中國國民黨政治建設之最高理想，此在 國父遺教中，綽定鑿明；而其實現之關鍵，則在地方自治。建國大綱規定：縣爲自治單位，凡一省全數之縣皆達完全自治者，得選舉省長，爲本省自治之監督；全國有過半數省份達於完全自治，則召開國民大會，頒行憲法，實施憲政。故地方自治，爲實施憲政之基礎，亦即全民政治之基礎。

現值抗戰建國時期，國家庶政殷繁，舉凡兵役、工役、公債、糧政、限價等特殊事項，尤非動員全民自動踴躍推行不可，而動員全民之最有效辦法，厥爲地方自治，苟自治制度健全，自治工作齊舉，則國家施政當可事半功倍，故地方自治者，實亦抗戰必勝建國必成之必由蹊徑也。

陸秋先生係國會老同志，對地方立法夙多致力，護法之役，聯袂隨 國父南下，嗣粵省倡議自治，乃相與研擬地方自治法規，建議特多；又曾身任河北定縣縣長，實際經驗積異極豐；二十年來執教燕京大學、中山大學，講授比較地方自治，最能啓發學生；現來擔任立法委員，因鑒於目前地方自治之切要，爰將歷年講稿出版問世，全書以各級自治機關爲經，而以各國制度爲緯，作比較之闡釋，而歸結於我國制度之應如何取舍，自一般大處之原理著論較多，甚能收取長補短之效；而申論高級地方自治一編，主張我國省級應實行自治，此在目前時賢高唱廢省或削弱省權之際，不能不謂爲空谷足音，尤爲本書獨特之處；全書中外學理經驗兼收並蓄，其編次序亦與坊間自治書籍不同，足供學術界之參考，及從政者之借鏡，用序敘語，以作介紹。

民國三十二年三月十六日，大埔鄒魯序於重慶。



## 孫序

立法委員呂健秋先生近著比較地方自治論，凡分三編，都十八章。第一編論地方自治之定義、起源、區域等等；第二編論高級地方自治組織；第三編論下層自治機構。全書系統頗爲完全，且自屬稿至於成書，歷時頗久，非草率從事者可比，蓋亦目前不可多得之書也。

書爲比較地方自治論，故每論一機關，輒舉美、德、英、法、日本諸國之制，以作比較。鄙意以爲比較之義，可概括爲兩端：一曰取法，二曰求真。他人有良法美意，吾取而行之，固無不可；但此尙非比較之根本意義。比較法之根本意義，在求得真理；此近世任何科學之所以重視比較研究也。意在求真，則凡有裨於真理之闡明者，皆可取以相較，固不必問其爲何國之制度也。本書於此，收效殊多。

其次著者之旨，仍以實用爲歸。故每論高級組織或下層機構，均殿以吾國現行之制。於高級地方自治之省，主張於國家憲法所列舉之中央事權外，凡非關全國一律通行之事，其立法行政之權，均保留於各省，而以直接、比例、平等、祕密之選舉法，設立一院制之高級地方議會，並以直接、平等、祕密之選舉法，設置民選省長，而以適當之監督權歸於中央。此其爲說，姑無論是否卽爲定論；然提供意見，任人商討，見仁見智，固學者所有事也。

關於地方自治之著作，今日尙在萌芽時期，而地方自治之完成，又係極爲迫切之需要。故學者研究，著爲文章，無論側重事實或側重理論，亦無論側重基層或側重高級，皆所急需。健秋先生此書，殆適應時代之急需者。

中華民國三十二年二月，孫科。



## 再版自序

本書既已付梓，刊行之後，有時取而檢閱，深覺餘蘊尙多，有欠詳盡。特別之處，爲中國地方府於其前後變遷史證，未加詳述。故特增補一編二章以殿之。重版有日，不禁有言焉。

嘗謂一國之政治，須有其基層組織。可稱爲基層之政治組織者，厥惟地方自治。必政治上有此基層組織，而後可以言憲政。故有有地方自治之國家，容或一時可以無憲政，但憲政之國家，則斷不能無地方自治。吾國嘗清末季，因籌備憲政之故，舉辦各級地方自治，雖自今視之，其所定各事，未可謂爲盡當，然使其存而不廢，逐漸改善，至今成爲完善之地方自治制度，亦未可知。惟三年之春一律停罷，而又未有更善之法以代之，遂使地方演爲純粹之官僚政治。地方之事，無論利害興革，一切由官主宰，人民無由過問。雖欲以官監官，上級官府，連翩設置，終則成效甚寡，而扶同循隱，上下以僞相與，弊端反而百出。此純恃官治必至之勢也。

地方自治，其用意固多，然使人民能有機會，得以養成政治人才亦其一端。凡對於政治而能於其既往現在，確然認識，於其未來，又能確然推斷，有其興趣，而又能有措施之規畫與其發動之精神者，謂之政治人才。養成此種人才，於地方之中較易爲之。以其機會較多，事務切近故也。廣土衆民之國家，遇途人而叩以時政，一時茫然無以置答者必多。若就其所住之地方之事而問之，則聽之不倦，言之有據。由此擴充範圍，按級而上，則聞見既廣，聰明自增，經歷亦多，國家政治人才，亦從此而出。曠觀今日民主憲政國家，其國家政治人物，考其經歷，其不起自地方政治團體之中者，蓋寥寥也。此種人物以與平日服事公卿，寅緣親貴，假借特殊寵遇，博取祿位者相較，其爲時望所歸衆情所服相去何啻天壤。故在此種國家之中勿論遭際若何時代，隨時皆有適當人才。承接傳授，平時久有儲備，不足慮也。

地方自治，既爲政治基層組織，故爲憲政基礎。今者吾國政府，有於戰事終結後一年內施行憲政之皇皇

宣言。此可謂與民更始，舉國布新，民國史中自此重開紀元也。然則爲使將來憲政基礎堅固，政治人才逐漸養成，勿論何時，國家不以乏才爲歎，發揮民治精神，洗滌官僚積習，則樹立真正完善之各級地方自治，誠爲不可忽視之事。拙著雖陳義不高，出言無當，然芻蕘之獻，私心亦冀其或有一得也。

中華民國三十又二年除夕北平呂復再序於渝都之歌樂山寓齋

## 自序

不佞往歲執教燕京大學。所任課目之中，有「中國地方政府」一門，此門於講授之始，覺其若但就現行各級地方政府組織法規立論，則未免不敷講述。卽就沿革以言，吾國政府雖歷經變遷，然歷代以來，以中央爲最多。至於地方，往往沿襲前代之舊，卽有更張，爲事無多。且政制之事，其短長得失，非參觀互證，無由相形而見。故比較立法尙焉。於是乃取外制而與吾國之舊制現制，互相參證，就立法理論，而言吾國地方制度之應如何取舍。其所取資，爲美、德、英、法諸國。以其爲制多出自創，而又各有體系，且又爲他國仿行之本。至若日本，其地方制度，本仿法制而來，自無創獲。然吾國當清季變法，九年籌備憲政之際，其時所謂新政，大都仿自日本。當時所行之各級地方自治，亦復如是。故斯論於比較之際，亦並及之。

抗戰之後，不佞承乏國立中山大學講席。其政治學系課程之中，原定有地方自治一門，卽由不佞任之。其教材大體仍本昔在燕京時之舊稿，而間有增刪。先後十年始行脫稿。從游諸君，以筆記僅能得其大概，未能詳盡。咸以出版來相督促。不揣其陋，遂以講稿付梓。疏誤之處，實所難免。取而正之，是所冀於當世之研究新學者。

中華民國三十年孟秋之月北平呂復謹序於粵北武路之校舍。

# 目錄

鄒序

孫序

再版自序

自序

第一編 總論

第一章 地方自治之定義

第二章 地方自治之起源

第三章 地方自治之設定

第四章 地方自治之等級

第五章 地方自治之區域

第一節 上級區域

第二節 下級區域

第三節 特別區域

第六章 居民及選民

第一節 居民

第二節 選民

目錄

一  
一  
三  
七  
一四  
一八  
一八  
二〇  
二六  
二六  
二六  
二七

第七章 地方自治之自治權.....三七

第二編 論高級地方自治機關.....四七

第八章 議會.....四七

第一節 美制.....四七

第二節 德制.....五〇

第三節 英制.....五二

第四節 法制.....五四

第五節 日制.....五五

第九章 中國高級地方議會.....五九

第十章 高級地方行政機關.....六四

第一節 美制.....六四

第二節 德制.....七〇

第三節 英制.....七三

第四節 法制.....七七

第五節 日制.....八〇

第十一章 中國高級地方行政機關.....八八

第十二章 上級地方自治之監督.....九一

第三編 論下級地方自治.....九五

第十三章 縣鄉鎮區	九五
第一節 美制	九五
第二節 德制	一〇一
第三節 英制	一〇三
第四節 法制	一〇五
第五節 日制	一〇五
第十四章 中國之縣區鎮鄉村	一一四
第一節 縣	一一四
第二節 區鄉鎮	一二七
第十五章 市	一三七
第一節 美制	一三七
第二節 德制	一四三
第三節 英制	一四九
第四節 法制	一五四
第五節 日制	一六〇
第十六章 中國市制	一六六
第十七章 下級地方自治之監督	一七三
第四編 論特別地方自治	一八一
第十八章 京師地方自治	一八一

第五編 補論中國地方制度及自治問題……………一九三

第十九章 中國地方制度之變遷……………一九三

第一節 上級各地方……………一九三

第二節 下級各地方……………二〇四

第三節 地方軍職……………二〇七

第四節 邊官……………二一〇

第五節 結論……………二一一

第二十章 將來中國地方自治之擬議……………二一四

第一節 上級之部……………二一四

第二節 下級之部……………二二一

第三節 結論……………二二一

# 比較地方自治論

## 第一編 總論

### 第二章 地方自治之定義

地方自治者，對於官治而言也。何爲官治，卽於地方之上，根據國家法律而來之國家行政，由國家所任命之官吏而執行之事也。其行政責任，無論官職如何微末，地方如何遼遠，亦必直接或間接向國家負之。自治之義，乃地方本其住民之意思，而自定法律。由此法律，發生自治行政。再由根據此等法律所產生之自治人員執行之。其人員直接或間接皆對地方負其責任。其法律謂之自治法律。行政謂之自治行政。人員亦謂之自治人員。在自治程度甚高之地方，且可以有自定自治之組織者。地方自治之意義既明，尤須於地方二字注意。蓋人間不乏有自治而非地方者。凡因特定之事而成立公私團體，其團體亦往往有多少自治之權。至久者如西方之寺院自治。其中如神職之選舉罷免，財產之管理處分，近世如新興之工廠自治，其中有工廠立法，工廠行政，行政之中最要者，則有警察衛生等事，皆自治之事也。

地方自治，雖係別於官治之事，然必不能獨官治而上之。蓋地方自治之權，縱然極大，亦必處於國家之下。不但不能與國家憲法有背，甚至國家法律，亦不能與之有背。關乎同一事端，國家地方，皆可立法。前者必優於後者也。至於團體自治，不但在國家之下，有時且在自治之地方之下。如寺院自治，其財產之經營處分，不能不受國家所定關於財產法律之支配。且有因係寺院財產之故，法律上有特爲之設定限制者。其受其限制，自不待言。至於神職之進退任免，在定國教之國，亦有由國家參與者。晚近工廠自治，其勢甚盛，其權亦



漸擴大，但國家憲法及法律，如有涉及工廠之規定者，自亦必從其所定。於此可知地方自治及團體自治，皆在國家監督之下。如某一自治團體，設立於有自治權之地方之內，則此團體之自治，即在該地方自治之下。即其團體之自治，不許其有礙地方之自治是也。二者如有兩不相容之處，則地方之自治，又必優於團體之自治。後者必受前者之監督也。准此而論，地方自治之定義為於國家憲法或法律所許之範圍內，有自治權之地方，而別於因時定專務成立之特別自治團體者也。地方自治之定義既明，但地方何以必須自治，其故有二。蓋國家所司之事至為繁複，若不分巨細，與地方之事而盡皆備其辦理，於勢自難兼顧。於是於法律之上或於憲法之上，允許其自治，蓋所以處理國家無暇進行處理之事也。此其一也。積人民而為國家。故國家之事，即人民之事。人民亦無不欲參與國事者。但國務殷繁，人民衆多，勢難盡許人民與聞。至若地方，區域則小於國家，事務則減於國家，而與人民之關係，則更為切近。人民對於地方之事，較之國事，尤為關切。故國家設定地方自治制度者，所以宣民隱順民情也。此其二也。明此二義，即知地方自治之重要。故論憲政者，恆以地方自治為憲政基礎，絕非過言。考之各國，勿論君制抑或民主，苟為真正憲政國家，皆必於地方樹立自治制度者，職此故也。

地方自治之定義，與其關係之重要，適已言之。惟其既為憲政基礎，而吾國遲至今日，仍未有完全之地方自治制度。雖清末會頒行各省府廳州縣自治章程，及城鎮鄉自治章程，以及京師地方自治章程，在吾國地方自治史中，可謂稍近完備者。然不幸至於民國三年，亦復廢廢。今立法院雖於此亦制定數種法律，惜未規定確實施行時期，緩急亦任之行政者之意見。即有行之者，亦甚寥寥。故今日而論地方自治，若祇就吾國著論，殊覺其少可發揮。無已惟有取各國之地方自治，及吾國之曾經施行，行之而復廢止，以及現有之地方自治法規而尚未施行者，彼此加以論列，以立法之理論，評其何者究於吾國為宜，以定將來之取舍，並備學者之參考，此本著所以取比較式之故也。

## 第二章 地方自治之起原

地方而有權可以自治，吾國於古無之。周官大司徒所屬王畿百里之內有鄉、州、黨、族、閭、比，謂之六鄉。百里之外有遂、縣、鄙、鄆、里、鄰，謂之六遂。至諸侯之國，則有縣與郡或邑。管子治齊分國爲五鄉，分鄉爲五州，分州爲十里，分里爲十游，十家爲什，五家爲伍。然此祇可謂之爲地方，而不得即謂爲自治之地方。何也？若王畿之六鄉六遂，鄉則有鄉老鄉師鄉大夫。州有長。黨有正。族有師。閭有胥。比有長。遂則有遂人遂師遂大夫。縣有正。鄙有師。鄆有長。里有宰。鄰有長。皆王命之官而非地方所選。其中一切政事，如受法、頒法、讀法、登民數、稽賦役、大比、會政、祭祀、殲寇之禮文戒禁等事，皆國家行政也。其諸侯之國，如管子所謂之鄉師、州長、里尉、游宗、什長、伍長、閭有司等，亦皆由官署置，而非出於民選。其唯一之政事，如稽考民之善惡賢否，下達於家長而上總於士師，亦國家行政也。故正月之朔，國君存憲於國，五鄉之師及五屬大夫，受憲於太史，習憲於君前，如管子之所言，則憲乃國法而非地方自治之規約也。此等地方，縱然盡分有序，要爲便利國家行政而設，非爲自治而設也。

吾國封建時代，既尋不出地方自治之淵源，郡縣時代亦然。秦既普設郡縣，地方概歸中央直轄。傳至漢代，復有鄉官之設。漢時縣下爲鄉，大者置郡所署職之三老曰有秩三老。小者爲嗇夫。掌治一鄉，知其民之善惡貧富。鄉有游徼，掌循徼司禁姦盜。鄉下爲亭。亭有長主司盜賊，承望郡尉。亭下爲里。里有嗇主知里民之善惡。里有什伍。什主十家，伍主五家，以相檢察，以告監官。此等鄉官，皆官爲署置，官即縣令長也。夫鄉之三老則爲太守所署。雖爲本土之人，然其性質，仍爲國家官吏之佐屬，與後世地方官佐治人員相似，不過不由中朝選出耳。傳室有隋，則並此而亦無之矣。然亦不能因此即謂吾國地方全無自治之事也。蓋民間日常生活，恆有必須彼此互助之事。苟其無大害於官府，官府亦往往聽民自爲。守望、振貸、聯歡、地方人民恆多立

約共守，而醫院社會善堂等類，又其舉舉大端。不過此等事，大都本自地方習慣，而其勢力又甚微細，究不可與近代之地方自治並論也。

近代地方自治，若求其起原，則不能不遠徵於外史也。外國之地方自治，莫要於市。復由此而推及於其他地方。考其由來，不祇一端。試分述之。

(一)市府時代 此如古時雅典羅馬等市，皆完全由其市民自治其市。再如英國散克遜時代，其地方之村(Shires)百戶(Hundreds)鎮(Townships)及市(Borough)皆由其地方住民自治其地方。然此時此等地方與近代之地方自治，仍非無別。因古代希臘羅馬之市，幾與國無別。自各市同盟以禦波斯之後，希臘始由市而漸形成爲國。自奧古斯陶(Augustus)得地漸多，殖民於外之時，羅馬始有國家趨勢。莫之古時地方，自諾門征服之後，村鎮變爲州(County)。百戶皆亡。鎮則入於封建諸侯之手。惟市尙保其多少之自由，而爲後世地方自治之基礎。然地方自治團體，具有法人資格，羅馬時代，實已有此義矣。

(二)封建及王政初興時代 自羅馬衰亡之後，歐陸諸市，墜爲荒墟。雖漸有存者，亦皆爲當時教會所維持。厥後地方割據之諸侯，漸知維持地方秩序。凡封建諸侯從其所領城市之中徵求財賦，強徵力役兵役之時，各城市之人，乃自斂財賦以與之。並自募壯丁，出應兵役。久之以此爲實，遂易得地方之自治權，自選官吏，自理其政。至教會所維持之市，其市民亦漸脫其羈絆而歸於自治。此今日中歐自治市之來源也。惟法國封建時之市，因其平民與富豪互爭之故，卒爲國王所奪。初則每以小利，終則奪其自治權。彼時市豪之所據者，則商會(guild)也。

(三)東西通商時代 歐洲黑暗時代，其中部地方多歸荒涼。但地中海沿岸之各市，北至北海，東抵希臘，商務仍然不絕。至十字軍東征之後，東西商務，更爲推廣。各市於是時，始從其國家獲得自治權。

(四)海外殖民時代 此端從美洲而起。英人渡美之後，各由本國取得自治規約(Charter)，而建設自治之州。州內之市，則又從州裏取得自治規約，而成立爲自治市。自十七世紀之下半爲極所常見之事。如紐約市之

自治，即始於一六八六年也。

(五)國家革新時代 此謂國家原無自治之地方，惟因當革新之後，有鑒於地方人民之應賦與以自治權，遂取法他國制度，依照其國之原來之一般行政區域，而施行地方自治。此如俄皇亞力山大第二於一八六一年設立省議會及區議會(Zemstvo)用間接選舉方法選出議員，許人民對於課稅、道路、衛生、濟貧等事有權加以過問。又於市設市議會(Dumas)，與省區議會具有相同之權。又如日本明治二十一年承其明治四年廢藩置縣之後，而行市町村自治，二十年而行府縣自治是也。反而求之吾國，其地方自治之起原，亦可歸之於此類。清末變法，有九年籌備立憲之議。年各有應行舉辦之事。如推廣人民識字，修訂法典，調查人口，籌設法廳等類皆是。地方自治，亦其一端。宣統元年十月各省始成立諮議局。至次年京師地方自治府廳州縣自治，城鎮鄉自治，亦依次成立。其組織選舉，皆有章程詳為規定。府廳州縣自治，係仿日本之府縣自治。城鎮鄉自治係取法於彼國之市町村自治，京師自治則對於二者之間，皆由憲政編查館制定奏請頒行。今雖皆罷廢，然推求由來，吾國正式之地方自治，實不能不以此為首出者也。

#### 本章參考書

周禮地官不拘板本。

管子權修篇布憲節。

政令書卷二政略第二十篇。

東西漢會要鄉官節。

William Bennett Munro:

The Government of American Cities 一章二三頁。

The Government of Europe 十四章二八九頁至三〇頁三十九章七六一頁。

地方自治論

七

Municipal Government and Administration 二章十九頁至三二頁三二頁。

### 第三章 地方自治之設定

凡國家任何一地方而使其有自治權，復有自治組織，於法則稱爲公法團體(Public Corporation)而爲公法上之公團法人(Public Corporation Personality)，即有權可以享受及經營財產，有權可爲種種之法律行爲，可爲原告，亦可爲被告，可享受利益，亦可贈與利益，可要求賠償損害，亦可被人以如是之要求。且於其自治區域之內，而可有權以立法，並可依其所立之法律有種種行政。但其權何自而來，孰能使之如是，則應論地方自治之設定(Creation)。地方自治之設定，同爲國家立法之事；然因地方等級不同，各國國家體制不同之故，而又未能盡同，此則有下舉之三端。

(一)本諸國家憲法者 本類之地方自治制度，恆在一重憲法之國家，此蓋謂國家憲法之下，其高級各地方，各有其憲法。此種地方憲法，即其地方之自治組織。其地方對於國家有何權利，負何義務，皆載於國憲之中。此不外於國家憲法之中，容認各高級地方，有自治之權。其制既可施之於現有地方，亦可推行於異日加入之地方。此如美國之各州是也。或原爲獨立之邦，各有原來之憲法。因國家成立之後，乃降居於高級地方之列，而其原有之憲法，亦多要國家憲法之約束，而成爲高級地方之自治組織。此如瑞士之各州是。又有本爲聯邦國家以內之邦，因國家改造之後，一律皆變爲國家之高級地方，其與國家處於如何關係之下，則於國家憲法定之，即國家容認其於憲法所定如何原則之下，自定地方之自治組織。此如改造後之德國各州是。但自帝特勒專政獨裁之後，羅馬憲法既已失效，其各州自治，亦與之同運。然爲研究計，猶不失其足供講學者參考之價值也。

吾國民國十二年十月十日國會宣布之舊憲法，曾以明文賦與各省以自定省自治法之權。省自治法者，亦即省憲法也。此省自治法，制定之程序以及省制內容，憲法上皆爲之設定原則。蓋仿效德國之羅馬憲法而設彼爲

詳。此亦可歸於本類之中。惟十二年之舊憲法，因彼時制定機關，行事拂乎民意，舊憲法遂至被棄，故其規定之省自治，亦徒託空文，而省應否於若何原則之下，有自定自治組織之權，自民元以來至今猶爲未決之案也。

立法院自二十三年之春，以至二十五年，先後宣布憲法初稿及草案，其中關於自民元以來國論最重之省自治問題，竟置不論。然孫中山先生初不言省自治也。建國大綱第十六條明言一省全數之縣，皆達完全自治者，則爲憲政開始時期。國民代表大會能選舉省長爲本省自治監督。夫省長爲一省長官，監督全省各縣自治，而乃出於地方代表之民選，則省之本體爲一高級之地方自治，可謂絕無疑問，則於國家憲法之上爲之設定原則，許其自定自治組織，亦所應然。惟必待一省全數之縣，皆達完全自治時，省始容其自治，則時間上不免有討論之餘地也。

雖非二重憲法之國家，仍於國家憲法之上，允許地方組織聯合之自治機構，自定其組織者，亦非無其例。此如一九三〇年之西班牙新憲法所定各省得經過憲法上所規定之程序，聯合而爲自治區。自治區對於國家之關係以及如何組織，則由聯合之自治區自定自治公約，惟須國會加以批准。且國會於如何情形之下，亦得不加批准。故視上述美瑞之制，爲力稍覺薄弱。然終因聯合自治區，對於國家權利與義務，憲法上已以明文爲之規定，其自治公約，一旦經國會加以批准，則其地位即非尋常立法程序所全能左右者，則此種地方自治制度，其根本亦甚覺鞏固也。

除以上所述者外，可入乎此類者，則有蘇聯之地方自治。惟蘇聯除聯邦之本體外，其下則有加盟共和國，自治共和國，其下各有各種之自治地方，如邊區特區自治區縣區市村等，其自治體系國家憲法亦皆爲之設定大體。惟其等級甚繁，此處無庸詳述也。

(二)本諸通常法律者 在單一憲法之國家，凡其地方自治，勿論係何等級，其設定均由國家通常法律爲之。凡地方自治之組織變更以及存廢，悉爲通常立法之事。但舉其著者言之，如英國則有一八三五年之市制

(Municipal Corporations Acts)。一八八八年之地方政府制(The Local Government Act)及一八九四年之區村議會法(The District and Parish Councils Act)。今日法國上級地方之州(Department)及爲州行政區域之郡(Arrodesment)係本諸一八七一年之法律。下級地方自治之市係本諸一七九八年之法律，及由此法律而來之其他法令。日本上級地方之府縣自治，則出自明治二十年之法律。下級地方之市町自治則出自明治二十一年之第一號法律。吾國前此所行亦屬此類。如故清末季會經施行之各省諮議局章程，則係光緒三十四年六月二十四日奏定者。府廳州縣地方自治章程，係宣統元年十二月二十七日奏定者。京師地方自治章程，係同年閏月二十四日奏定。城鎮鄉地方自治章程，係光緒三十四年十二月二十七日奏定。今日方在推行之地方自治，其所根據之法律，則有縣組織法及其施行法。前者頒於十八年六月五日。後者則在同年十月十二日。以後亦略有修正實行頒布。同日復頒布有區自治施行法。次年七月七日頒布有鄉鎮自治施行法。十九年五月二十日頒布市組織法。若縣參議會組織法則頒於二十一年六月十八日。市參議會組織法則頒於同年七月十八日。但因未規定實行日期，至今未見舉行，其利弊若何亦無從論之。至二十八年九月十九日復公布以命令所定之縣各級組織綱要。以上所舉均爲地方自治，本諸通常法律之例。然若此之例，施之於中國，謂其全然合宜，鄙見則未敢深信。何也，吾國廣土衆民，各地各有特殊之處，若概由中央施以綿密之自治法律，竊恐其宜於此而未合於彼也。試以人口之分布言之。東三省之村落，不過十家上下，其距離又在五六十里之間。因之普及鄉村小學教育，較之內地實爲不易。內省若閩贛等處宗法甚盛，雖一村一落中，祠堂林立，辦學及其他自治之事多可委託爲之，遠與遼東大異。滇、黔、川邊苗徭雜處，民族不齊，數邑之間，風氣懸殊。新疆一省之內，居民十六七不諳華語。夫地方情形如此繁雜，今日已頒之地方自治法律，多未見實行。即使行之，法文無論如何詳細，欲其能籠罩如此龐雜之地方，恐未有能也。鄙見以爲關於吾國之地方自治制度，國家爲之立法未可過於詳密，似宜持其榮華大端爲原則之立法，而以其詳讓之於各省，因地制宜，求其至當。因鄙見終以爲將來吾國憲法，應容允各省有立法之權也。各省雖可於國家允許原則之下，對於所屬地方，頒行自治之法，但國家仍可隨時加以考核。如發



見地方法律，與國家所定之自治原則，有不合之處，則加以指正，令其改易，固無不可也。

(三)本諸特別立法或地方暫行立法者 此謂國家關於地方自治，不但可施以一律之通行法律，且對於任何一地方，如以為有應行特別立法之處，即特別為之立法。今論此制，宜先述英國。因此例，由彼而創也。

英國當十九世紀之前，地方政府，原無一律之制。各地隨時可依願請求國王，給予以自治約章(Charters)，其最初者為一四二九年之 *Magnor upon Hull* 自治市約章。當時祇依英國習慣之意，認其為一私法團體。自生產革命之後，人口皆趨城市，社會生活，頓異於前。舊日之卸方組織，不適用於新興之勢，於是地方有志人士競躍體，乃具誓請求國會。始則多由上院，繼則概由下院賦與地方以若何權利，以興辦若何事業。並因舉辦此等事業，而設立何項機關。如道路路燈水利衛生及濟貧等事先後請國會許可而設立之機關，殆不可勝舉。此類議案，在國會之中，求其有別於內閣或議員所提之議案，亦曰私案。私案亦有涉及私人或地方團體者。但地方請求之案亦可歸入此類也。特別立法而賦與地方以特定事權，雖盛行於英國，他國反有以此為禁者，如美國各州憲法對於州議會之立法權，多設此禁。蓋恐其對於地方待遇失平，以致發生爭端也。吾國民國十二年舊憲法，地方制度章中，第一百三十條規定省不得對於一縣或數縣施行特別法律，但關於一省共同利害者，不在此限，蓋亦師此意也。

地方自人民自行創辦自治之事首數今日河北定縣之翟村。清末村人米達吉迪剛及其兄階平創辦村治。及民國四年故村長米曉丹定有村制總綱十條。該村乃照總綱改定村制組織大綱十條。晏君陽初繼於此設立平民教育促進會。該縣於直隸省時即有模範縣之名。繼此而起者，則有浙江沈定一君於民國十六年創立東鄉村治於蕭山縣。河南彭禹廷君因其本縣鏡平縣於民國十八年慘罹寇禍，乃於次年十月設立十區自治辦事處。嗣於二十一年十月一日改為全縣自治委員會。此自治委員會，全由地方自動，勿論中央或本省皆無法令之根據也。

吾國人民發起之地方自治運動漸漸取得國家法令上之地位者，首數河北定縣之縣政實驗區。民國二十二年

二次內政會議，有各省設立縣政建設實驗區之議，定有綱目十三條。據此大綱，凡各省爲改進地方民生，實現地方建設，皆得設立縣政建設實驗區。其選擇標準有下舉四款。一、該區情形可代表本省一般情形者。二、從前辦理自治較有成績者。三、地方人士了解自治並能出力贊助者。四、自治場所，有相當設備者。四者之中，凡具其三者，卽有可以選定爲實驗區之資格。凡實驗區之內，各省如以爲有必須特別研究之處，得於此設立縣政研究院等類機關，從事調查研究設計訓練人材實際試驗等事。如設研究院時，則設有院長副院長，並設調查訓練研究實驗各股主任。二次內政會議，既有此種綱目，河北省政府遂於同年春間制定縣政建設實驗區暫行辦法，計總綱二十一條，而選定定縣爲實驗區，並定有河北省縣政建設研究院組織大綱十五條，並提請內政部聘任姜陽卽爲縣政研究院院長。此近年河北省定縣縣政實驗區設立之由來也。內政會議之此項會議，雖通行各省，但於縣政實驗區之選定爲之規定特別標準。各省擬據此選定，終係對於特定地方而設者，似亦可歸於特別立法之例。惟但出於行政機關之議決，而未經過立法程序，則又未可全然以法律視之。且實驗縣仍係試辦之一種特別自治，與自治主義相去仍甚遠也。

地方暫行立法者，蓋謂國家關於地方自治，尙未行立法，地方上級政府，有鑒於地方自治之不可再緩，於是暫定自治之法，以行於所屬之地方。民國十年至十一年廣東省會一度頒行縣自治暫行條例，縣議會議員選舉及縣長選舉兩暫行條例。此外復有廣州市暫行條例及廣州市選舉條例，均係由省長提出經過省議會議決，此即地方暫行立法之例也。廣東會行之縣長選舉，實爲吾國民選地方行政長官之先導。設不廢棄，未嘗不可於此樹立純粹地方自治之模範。惟殫行年餘，竟見停罷，未免可惜。如係因人而廢之，則拿破崙雖一蹶不振，然其法典今猶行於今法國也。今日吾國所有現行法令，仍不乏有出自袁世凱之時者也。

民國九年六月一日，山西省會頒行村自治簡章及六政標準。六政者，水利，蠶樹，蠶桑，天足，剪髮，禁煙是也。此亦雖似近於地方暫行立法之例，然經由行政官署爲之，並未經過立法程序，不足視爲法律。且無地方自治之具體組織，不過特權機關之行政事項，與地方自治之義相去實不可以道里計，而乃自飾其名曰村自

治，實未見其當也。

前所述之縣政實驗區與縣政研究院，謂其足以舉縣政之實，而能使地方事業，日臻美善，經久不墜，實未敢信也。夫縣政誠屬多端，然按其性質各有門類可歸，土地丈量登記、人口調查統計、保安、道路、工程、衛生、醫藥、樹藝、教育等事，僅有公私學校，平日豫先養成。成學之後，依其所習，擇能任用，固不患其不能將事也。卽或課室所授，書籍所道，須取證於實際事物，亦係臨時應用之事，且關於此等事，國內國外實驗已經有得者，事則可以仿行，人亦可以延用。並此諸端，必欲於一區一縣之中，求其皆能自行實驗求其有得，人才財力，恐皆有限，卽有能者，其數亦鮮也。鄙見以爲吾國今日，苟欲建設縣政，實施自治，不在特別設定區域，試辦實驗，而在掃除障礙。障礙既除，但能對於地方政務人員及人民之代表，施行公平之選舉，對於專門技術人員，施行確實之考試，使真正之建設人才，樂於盡其力於地方，能盡其力於地方，且善於盡其力於地方，則地方建設，期以歲月，自有可觀。至於所謂地方自治之障礙者，其事不一。然最甚者，莫如軍隊。吾國之軍隊問題，如不加以解決，常使將私其兵，兵私其地，則地方自治，終無觀成之日。解決之道爲何，卽按照國防計畫，確定國家至少應有若干軍隊，而以國家若干財力養之。過此除遇非常之對外戰事外，不增一兵，不添一餉，專駐國防地帶，而不分布於內地。且使之專以國防爲事，不令分理民政。如此大之國家憲政，小之地方自治，皆可推行無滯矣。

#### 本章參考書列後

大清法規大全憲政部卷二卷三。

中華民國法規大全卷一內政門縣市組織法等。

各國現行憲法彙編民國十二年憲法西班牙新憲法。

F. A. Ogg: The Government of Europe 二二一頁至二二五頁四六九頁至四七二頁。

F. H. Spencer: Municipal Origin ] 譯。

Frank J. Goodnow: Municipal Home Rule ] 譯用中國語編成出版。

## 第四章 地方自治之等級

凡地方自治，皆有等級，惟多少不同耳。其至下者，則曰自治單位。卽至此無可再分，而以此爲始也。各級地方自治，其等級究以何爲標準，各國之中，大概依其行政區畫而定。卽國家先爲求行政便利，而畫分全國爲多少地方。又使之上下相屬，各有統系。但此祇可謂之爲地方。必國家賦與以自治權時，而後可謂爲自治之地方。因此爲地方而非自治之地方者，亦非無之。惟非此處應論之事也。

國家賦與地方以自治之權，雖恆依國家行政區域而定，然亦有地方本來卽係自治之地方，非爲國家行政而設者，且國家行政，反依此本來自治之地方而分配之。今日英國之各級地方多係如是。瑞士各州之地方亦然。蓋其地方之自治，由來已久，幾可謂有此地方之時，卽有其自治。全出於住民之自動，而非國家使之如是。不過國家對於地方自治，以立法之方法，加以整理之時，於此不免有所更張而已。此純係由於國情歷史行進而來，非可強爲者也。各國之中，其地方由來，雖各有不同，約而分之，則不外左列數種。

(一)上級之自治地方 此謂地方緊接於國家，卽國家行政，逕達於此之謂也。其自治之設立，有出自國家憲法者，有出自通常法律者。如美之州(States)，法之州(Department)，瑞士之州(Canton)，西班牙之聯合自治區，德之州(Länder)，亦可曰省。惟美之州，在彼不視爲地方，而其所屬之地方，始稱曰地方。本籍爲便於比較講述，則歸之於此。且考其性質，其自治組織，雖極強固，然與國家地位相較，實直接國家高級之地方也。一七八七年費城議憲之時，夏爾頓頓(Alexander Hamilton)亦言今既設立國家政府，各州之所司，宜降爲地方團體之事，此其證也。在吾國可歸於此類之地方者則爲省。近復有直隸中央之特別市。惟其所屬之地方，少於省，亦少於縣耳。蒙藏亦可謂爲上級地方，惟其組織，遠與省異，祇可歸於特別地方之類矣。

(二)中級之自治地方 此指直屬於上述之上級地方而言，在國中級地方除英美而外，於此設定自治者甚爲罕見。如法國之郡(Arondissement)僅爲中央行政區域，且並不自治而無之。日本之郡今且廢之焉。惟美國州之縣(County)雖爲州之行政區域，而亦兼爲自治之地方。西班牙之省，亦爲中級之自治地方。因依其新憲法所定，省可聯合而爲自治區也。普魯士之省在其本州則爲上級地方，自全國視之則非也。然亦有自治之權。至其下有行政區，則純爲州之行政區域，而無自治之權也。此等中級地方自治，恆與下級地方之自治多有牽混，故爲避煩計，以後即與下級地方自治並論，不另列專編也。即如吾國清末曾經施行之府廳州縣自治，其中之府，亦指府之本管地方而言，非運同所屬州縣在內也。因彼時府制，雖有附郭之屬縣，及所屬之在外州縣，然亦有不然者。如東三省及貴州等省，府則有無附郭首縣者，且有全無屬縣者。府自治者，蓋即指此等府治而言。若有附郭之縣，則自治在縣而非府，以其無地方故也。故府廳州縣自治章程，其第一款明定爲府之直轄地方，卽此故也。

民國既興，府制罷廢，後復有道制。然公私所擬地方自治方案，從無於此爲設定自治之議者。若民國十二年之舊憲法則但有省自治縣自治及下級自治。下級自治，蓋指縣屬地方而言也。

(三)下級之地方自治 此類之地方自治，往往層數不一。因欲避煩，可假於此類，不再細分可也。論地方之自治，實以此級爲最重要。因其中官治之事爲少，自治之事爲多故也。其最要者莫如各國之市，如英國之市(Borough)與獨市卽不屬於州之市(County Borough)，法國之市(Commune)，在德國如不滿二萬五千人之城，則聯合而爲鎮，大則爲市。美國各州之縣與市，日本之市，吾國清末所行之城鎮鄉自治之城鎮，卽市之意。其下如英之鄉(Rural District)鎮(Urban District)村(Parish)，美國市下亦爲村(Parish)，日本之町村，中國清末城鎮鄉自治之鄉，及近來鄉鎮自治之鄉鎮，皆可歸於此類之中。惟省自治自國民政府以來，尙無議及之者。其所議定地方自治，至高不過縣市，而縣市又屬平列，則就今日言之，縣市自治未可歸於此類，然謂之爲自治單位，則又何謬也。

上舉各種等級之外，各國之中，因特定地方特殊之故，遂有自治制度，特別爲之設定地位者，亦復有之。此如京師地方自治 (Metropolitan Self-government)。是故各國首都，雖與其他地方施行自治，然其爲制，往往有多少不同之處。英之倫敦，法之巴黎皆是。然亦有極相反之例，即雖在地方自治極爲盛行之國，因其地方爲京城之故，反無自治之權者，此如美國之華盛頓，立法則由國會爲之。行政則以中央命官爲之。此蓋因其地爲他州所讓與，以建置國都者，故以國家直轄爲便也。然此例究屬僅見，而以前者爲常見。故清末季舉辦地方自治，亦曾頗有京師地方自治章程，並曾見諸施行，亦至民國三年而始廢焉。

吾國地方自治，至今尙無完善之制，實爲政治不健全原因之一。蓋人民無練習政治之機遇，而所謂組織民衆者，亦無從實施也。至可論者，卽爲上級之省，應否許令自治是也。自清季各省設立諮議局，其章程之中，雖無省爲上級自治地方之明文，但已可以省爲標準而選舉議員，亦可向中央議會如資政院選出議員。可以爲種種法律行爲。是卽無異以省爲自治之地方矣。若謂地方長官，如當時督撫等皆不由民選，卽非自治之地方，然如法國之州長 (Prefect)，日本之府縣知事，皆非民選，但法之州與日本之縣，仍各爲自治之地方團體也。不過其自治範圍，較之英美爲甚狹耳。卽不謂之爲完全之自治，亦可謂之半自治也。民國以來，省則有省議會，各有組織法與選舉法。惟省長則不由民選耳。但省長民選，當北京政府時代，則爲舊國民黨所力爭，進步黨所力拒，北洋派所極畏之事。孫中山先生於其建國大綱亦復主張之。民國十一年九月湖南宣布省憲，亦曾實施省長民選。十二年之舊憲法，則明定省爲上級地方自治。省長由地方選出，使國會當日行事不至如最後之失策，而此憲法得見實行，則自民元以來，爭執不決之問題，可告結束矣。今者國民政府雖於地方自治定有數種之法規，然祇及於下級之縣市鄉鎮，而不及於省，似不無討論之餘地也。近雖有省參議會之設，然會務皆出中臬指派，職員如秘書長亦然。此乃臨時之一種顧問機關，未可與上級地方議會並論也。

William Spoel (Wangpan) and Paul Witt Steford: State and Local Government in the United States  
1980, 1981

1980, 1981

1981



## 第五章 地方自治之區域

### 第一節 上級區域

地方自治之區域，可分為通常區域與特別區域二種。茲先論其前者。此類大別，又具二義。一為外部疆界。一為內部分區。先言其一。凡上級地方，如於國家憲法上容認其有自治組織之權者，其地方現在疆界，恆根據歷史而來。此如美國瑞士各州之地界，國家不得以法律加以變更，皆仍其從來之舊境。即國家有此立法權，憲法上仍附以何種條件。此如德國戰後憲法所定，凡變更各州疆界，或設立新州，皆須以修正憲法之法律行之。如關係各州皆同意，則不拘此法，即不得關係各州之同意，而其地方居民，有如此要求，或於國家有重大利益時，亦可不拘此法。人民發起要求時，須有選民三分之一以上之人數，而以五分三以上或過半數之人數決定之。又如美國麻州憲法所定，如擬脫離本州而自為一州時，須由人民投票決定，亦其例也。如其地方自治之設定，係出自通常立法者，其區域如何，亦定於其法律之中。且國家隨時以法律加以變更亦無不可。凡擴張縮小歸併交換皆變更之謂也。如法國於革命之前全國實分爲四十二行政區 (Conseils)，革命之後則改爲八十二州，今則爲九十州。英國於一八八八年及一八九四年兩年於地方政府法中除非自治地方之五十二舊州外，定全國爲六十一州，日本於明治四年廢藩置縣之後設三府三百二縣，復加整頓，改爲三府七十二縣。至二十二年乃定爲三府四十三縣。至其特別屬地，雖亦有縣，但非自治之地方則不計及也。凡此等地方，其自治區域之廣狹，即視其地方之大小而定之。

吾國上級地方之省制，蓋始於元世祖至元二年所設之十一中書行省。明因之而爲南北兩畿與十三行省。至清初改南直隸爲江南省。康熙六年復分而爲二。取江寧蘇州之名合爲江蘇省。又取安徽徽州之名合而爲安徽

省。二年由陝西分出蘭西之地，取甘肅之名合而爲甘肅省。三年分湖廣爲南北二省。光緒五年新疆改設爲省。十一年自臺灣分出臺灣而改爲省。共二十三省。至二十年臺灣外割，爲二十二省。鄙意是等省分之如何盡分，須合國防形勢交通文化經濟等類之事，斟酌而求其至當。最允協者莫如徵求住民意見，以其關係至爲切近也。國民政府以來，增設有彭河、綏遠、察哈爾、青海、寧夏、西康等省。考畫分地方區域須考察地理人口財賦文化經濟等事，勿論何紙，又勿論爲增設分立或合併，凡號稱民主國家，於此多徵求當地住民同意，取人民從決之法，而不逕由官府最後決定，此法甚爲合理，吾國所應從者也。

年來縮小省區之說，時有所聞。揆其立論，前提皆難自立。首謂省權太大。夫既謂省權太大，則宜先有規定此權之法律，從此乃可見其大小。然在今日，則並無如此法律。而各省長官其權之大，有至現代國家，任何地方政府，所不能者。能自募兵。能自籌餉。能設廠製造兵械。能自設立銀行，發行紙幣。甚至可與外國辦理交涉，而前之窮地方事件。但據有如是絕大之權，並非代表地方之自治人員，而爲代表國家之中央大吏。其權極重，至於如此之大，專先雖未徵得國家同意，然國家坐視其如是，而不加以若何之糾正，則實國家位置其人，使人之極地自張，非地方人民欲其如是也。此弊不除，而謂縮小省區，可以止之，則今日雖有一省數省之強有力者，縮小省區之後，其小至於與縣境相等，亦非不可以濫徵十省以至百省，因其力均能至於如是也。二爲節制不易。節制之難易，省區之大小，所關甚微。苟交通發達，雖大無感輕長之不及馬腹也。其最不易於節制者，莫如軍事，而付與地方以軍權名義，使人得以借地方爲擴軍之地，又以此爲互相抗衡之地，卽爲中央節制地方莫大之梗。使無此事，節制殊少見其有若何困難之處。往時各省督撫，其權可謂重矣。然朝廷有時因故加以更調，甚至殺職。罷黜之命令朝下，夕則悄然去官。猶是省區，節制自如。可知其故全在政治，非因疆域大小而有不同也。惟各省疆界，往往犬牙相錯。有此省之地突入彼省者。有甲省之地而孤懸於乙省之內者。又有同一塊地分屬於兩省者。其餘行政，極爲不便。似宜由國家定一釐正原則，頒令各省，許令當地住民，提出議案，選擇所禁之省，由省以其議案，宣付住民公決，則其事根本出自民意，與由官府強迫者大不相同矣。

## 第二節 下級區域

下級地方自治區域，則於各該地方自治設定之時定之。然亦以沿襲舊時區域者爲多。因此同級之地方自治組織，皆相同，惟於地方之大小，人口之多寡，則大不然。故法國之市有人口少至不滿千者，亦有多至數十萬者。其區域之廣狹，亦互相懸殊。美國各州之縣，小有僅二十餘英里者，大有逾二千者。住民有祇五六百人者，有多逾二萬者。此等地方區域，雖可由立法部爲之釐定，但設置新治，變更舊界，遷移治所，各州憲法，假使住民同意之限制。吾國之縣境，亦多如此。有乘自行車能於不滿一日之中，行徧一縣全境者，如河北之新鎮是。有自遠鄉至本縣治所，馳馬二日餘而始能到者，如河南之內鄉是。內鄉面積二、三、九、五、六市公里。河南與魯合併之後一七五八方里。人口湖南邵陽一百五十餘萬。黑龍江全省一百餘萬。臨浦二百三十四人。凡此皆因地方建設，不出同時，地方變遷不一之故耳。地方境界，既因來歷不同之故，大小有別。設定自治之時，自亦依此爲之。吾國清季府廳州縣自治章程第二條所謂府廳州縣自治區域隨之變更即此義也。現行縣組織法之第一條規定縣之區域，依其現時固有之區域。近頒之縣各級組織綱要，其總則第一條規定縣爲自治單位。其區域依其固有之區域。縣之廢置及區之變更，應經國務院之核准。則設定縣自治時，其自治區域亦必依此爲準。又有其固本無此級地方，而爲一時之創設者。其區域則於法定之情形之下創設之，此如吾國今日之市是也。吾國地方原無此制。唯漢之西京長安設市，市設令丞等官。然亦不久。且亦與近代所謂之市不同也。民國十年冬廣州始行設市。十九年五月二十日始有市組織法之公布。其區域之釐定與變更，直隸行政院之市由該院呈請國民政府決定。故今日國中各市，其區域皆係由原在之縣境中畫出者也。但各國之市，均係自治之地方，除帝特勅當權後之德國而外，市長皆係民選。吾國今日之市，乃一種之官治地方。但今既有市，則異日如有自治組織時，則其區域自必以現所釐定者爲準也。

上級及下級地方既有其來歷區域，而即依此爲其自治區域。惟國家爲便利計，又有其最下級之地方。如

英國之鎮亦曰市區(Urban District)、鄉(Rural District)、村(Parish)、法國之村(Canton)、日本之町村是也。吾國清季下級地方自治，爲城鎮鄉。凡府廳州縣之城廂爲城。其餘之市鎮村莊屯集等地方人口滿五萬以上者爲鎮。其不滿者爲鄉。如鎮之人口減至不滿四萬五千，鄉之人口多至五萬五千者，則由該地方董事會或鄉董呈由地方官申請督撫，鎮改爲鄉，鄉改爲鎮。今國府所頒布之縣組織第六條，規定各縣按其戶口及地形分爲若干區，除因地方習慣或情形限制及有特別情形者外，每區以十鄉鎮至五十鄉鎮組成之。凡滿百戶者編爲鄉，其不滿百戶者得聯合各村莊編爲一鄉。縣各級組織網要規定區之畫分，以十五鄉鎮至三十鄉鎮爲原則。鄉鎮之內，爲保甲，鄉鎮之畫分以十保爲原則。多不得過十五保，少不得過六保。百戶以上之街市爲鎮。其不滿者編入鄉。如有上述情形者，則可以不拘此數。但均不得過千戶。鄉鎮居民以二十五戶爲閭，五戶爲鄰。但因此形或其他特別情形，縣政府得不拘戶數，畫爲閭鄰。市則除有特別情形者外，畫分爲區坊閭鄰。鄰以五戶，閭以五鄰。坊以二十閭，區以二十坊爲限，各以數字依冠之，此等規定，皆出自國家法律。揆之吾國情形，實覺其過於具體，施行之際，必多窒礙之處也。

凡下級地方之區域，各國之立法例，多以創議之權賦之於該地方自治代表機關。其限制亦有極嚴重者。英國各市之境由來之遠，幾不可考。國會於此亦曾委員加以研究，以期有所改革。報告之後，國會亦未有可議決。自一八三五年後始定改正之法，係由各市以上述特別立法之法行之，即請願於國會爲市境之改正也。然亦可由市議會呈請中央主管之部核准。此部往時爲地方政府部，今則爲衛生部。如市民有反對此項提議者，主管之部，必派員前往公開調查。其所須費用，於一定日期之內，由該市出之。此爲一種行政機關覆核之法。但各市仍有權可請求國會依特別立法之法以擴張市境也。凡州屬之市，如其人口逾於五萬人以上之時，則可由市議會議決，呈請主管之部，將其改爲獨立市。如市民有反對此項提議者，主管之部亦必須派員前往調查。但市議會亦可不拘此法而逕向國會請其以特別立法之法行之。惟因州多反對屬市獨立，故此事項不多見也。法國市制規定，凡設立新市或歸併二市，或二市以上，又或變更市境，須先由該市議會議決。或由若干選民提出連同有

關係之史證文件，呈請該管州長查核，如經核准須呈報平政院核准。再由該院具案移交國會通過。甚至一市之名稱，非有該市議會之請求，雖總統亦不得以命令加以變更。即使有市議會之請求，亦非諮詢該州議會，并由平政院核准，總統仍不得發布變更市名之命令。日本市之廢置分合，由其內務大臣，徵求有關係之市會及府縣參事會之意見定之。町村區域之變更，所屬區域未定區域之編入，又町村之廢置分合，由府縣知事徵求有關係之町村官廳意見，經府縣參事會之議決，得內務大臣之許可定之。吾國清末舊城鎮鄉地方自治章程，關於區域之變更，亦取地方提議，上級覆核主義。其第三條第一項，既言城鎮鄉之區域，各以本地地方固有之境界為準。其第二項復言若境界不明，必須另行析併者，由該管地方官詳確分畫，申請本省督撫核准。此蓋以一次施行爲止。至於永久辦法，則有第三項之規定。即嗣後城鎮鄉區域如有應行變更，或彼此爭議之處，由該城鎮鄉議事會擬具章程移交府廳縣議事會議決。不取行政官廳覆核主義，而取在上級之地方議會核定主義，較之法國市制所定，尤且過之。今之縣組織法，但規定縣之廢置及縣區域之變更由省府咨由內政部轉呈行政院轉請國民政府公併之。區及鄉鎮區域之劃定及變更由縣政府呈請省政府核准行之，並由省府咨內政部備案。市區之劃定與變更已見於上。凡此種種規定於如何發動之處，均未言及。縣各級組織綱要所定，但言縣區之變更，須經內府核准，亦未言及應如何發動。如縣市參議會兩組織法，於縣市參議會職權內，均無提議變更縣市區域之權。如此自必以發動之權，歸之於上級行政機關。惟上級行政主管官廳，爲是項之發動時，毫無徵詢地方住民或地方代表之途徑，而謂其發動能恰合地方意見，而與其利害全無衝突，恐不易言也。

吾國各縣轉境，不但同省各縣甚至隔省之縣，往往互相跨越。其於行政，最爲便利者，莫如保衛之事。往往此縣之盜案劫案，尋其巢穴，則在他縣之內。因管轄不同之故，恆有誤於剿捕。此特其一端，其不便者猶有他弊。釐正之法，鄙見以爲莫如由各省制定投票之法，限定由若干選民提議，若干選民公決，或由地方行政機關提議，付諸選民公決，再由省之主管行政機關加以核奪。如此施行數十年之後，凡縣境之向不規律者，自可逐漸治理矣。其隔省之縣，境界如有應行釐定之處，亦取住民投票提議及公決之法。惟其原則大體，則由國家

定之，頒行各省可也。

### 第三節 特別區域

特別之地方自治區域，爲京師地方自治區域。凡爲國家中央政府所在地，名曰京師。京者高也。師者衆也。京師西名 Metropolis，爲中心首要之義。以其情形特殊，或歷史悠久，各國京師行政制度，亦多少異於其他一般地方，其區域亦隨之而異。其自治區域，亦與此同。英之倫敦市，乃倫敦以內之一市，居泰晤士河北岸，由來已久，已逾千年。通行市制於此全不適用。倫敦市外爲倫敦州，其創設則本於一八八八年之地方政府法案。轄地一百十七英里，有數郡州如 Surrey, Kent, Essex, Middlesex 等州皆包含於內。前此倫敦市外，環以百餘之村，有名之維名司曼 (Westminster) 亦在其中，皆各自爲政，或由董事會或村民大會司之。惟住民頗不注意地方公事，恆爲少數豪強所壟斷，往往假公濟私，以致弊端百出，一八五五年，國會乃於此創設代議機關名曰京師工務局 (Metropolitan Board of Works)，計有會員四十六人。然多由各村董事會指派，甚不得人。至一八八八年乃廢京師工務局而設倫敦州。然前所述之百餘村落仍存而不廢。至一八九九年，國會通過一案曰倫敦政府案。至此除前述之倫敦市外，倫敦州之各村落，歸併爲二十八之市 (Borough)，謂之京市 (Metropolitan Borough)。其各市境界，因沿襲關係，亦不一致。至倫敦市內之村落，則仍存其舊。法之巴黎亦不適用通行市制，而資本於一八七一年之法律而來。其市幾占薩州 (Seine Department) 之全境。與之同在一州之中者，僅有數小市而已。因京市在此州之中，故其州制亦多少有異於他州之處也。德之柏林，固生產繁盛，人口集中，市外附近之地，各因特定事業設立機關，名目極多，各自爲政，極不一致。戰前即有大柏林之議，至一九二〇年，此議復通過於普魯士議會而以法律歸併之。有數大市及其小市併村落皆在其內。合計三百二十英里。當時人口四百餘萬。全市共分爲二十行政區。其上則設中央聯合市政機關。柏林市無特殊之制，惟市長係同時二人。

美國京城，讓自外州。依其憲法所定，不得超過十英里，即哥倫布區（Columbia）。然直隸中央，非自治之地方也。日本自距今四百八十三年之前，即彼桓武天皇時，自奈良遷都平安，仍如奈良城，一仿吾國唐時之長安城制。此即彼之京城。城四面十二門。正門曰朱雀，有寬二十八丈之大路，經緯各九條。全城分爲三十六坊。一坊四條。一條四保。一保四町。一町四行。一行之地長十丈寬五丈。明治元年七月乃東遷於江戶，稱爲東京。其內分區約有二十。其兩京皆爲府。府下則爲市。昔時市外有郡，今乃廢焉。

吾國京師，自古與外州異制。西漢爲三輔，即京兆馮翊扶風也。京兆設尹。東漢都洛，其京師地方長官，爲河南尹。自是凡京師地方長官皆曰尹。陪都亦然。如明之北京爲順天府尹。隋京曰應天府尹。勝清時京師仍因舊名，其陪都之盛京地方長官爲奉天府尹。入民國後，北京亦曾設京兆尹。凡京尹自古皆領縣。在京城內者曰京縣，在外者曰畿縣。清時順天府所領有二十五州縣。入民國後京兆尹所領爲二十縣。自東漢至晉凡京師所在之州，領以司隸校尉，亦曰司州。唐宋以還，尹上復有牧，以親王領之。明時畿輔之地，守令之上，不設地方長官，即不設布按都三司，守令皆受成於各部。故曰直隸。南北有二。至清時始漸改。但仍存直隸之名。京尹之職，除有數特別行政事項之外，大體皆如郡守。然體制則與外省長官相敵。故清時京尹，非直督之屬也。清時復以六卿之一爲兼尹。京城之中分爲中東西南北五城，每城各派都察院之巡視御史滿漢各一員。武職則有五營步軍統領。兩翼總兵及以下將弁各官。此蓋沿襲明時五軍督府之制，亦如漢時之京城南北軍，唐時之宿衛也。至清末舉辦地方警察，京師則設內外城兩總廳，其長曰廳丞，直屬於巡警部。後爲民政部。入民國後併爲一廳，其長曰總監，直屬於內務部。惟與步軍統領職權，時有混淆。故至民國十五年，遂裁廢步軍統領衙門，論者疑之。

京師行政制度，既如是特異，故其自治制度，亦復如是，而其區域亦隨之特殊。清末宣統元年，設立京師地方自治。其區域在內外城者則以內外城巡警總廳所轄境界爲準，四郊則以京營轄境爲準。即其分區標準，城內則以內外城警區爲標準，郊外則以京營汛地爲準。如警區汛地各有變更時，其自治區域，亦隨之變更。今之

南京首都市境界，則依市組織法之所定而爲之者。故無特別制度。然其警察機關名稱，異於他市，亦不隸於市長而隸於內政部。此其特異之處也。

以上所論區域，均指自治地方之疆界而言。至於內部分區，則隨事而爲之。最習見者莫如警察之分區。此外學校公共衛生亦常分區也。且有依事類而專設區域者，如官府區、文化區、商業區、工業區等是也。同一事類之區中，又可依其門類而再爲分區，如商業區中可分爲金融區、食糧區、牲畜區，工業區中可分爲重工業與輕工業區。若詳論之，則自治行政之事也。

#### 本章參考書

前漢書百官八卿表。

後漢書百官志。

新舊唐書職官志。

明史職官志。

大清會典順天府。

大清法令大全憲政部地方自治門。

立法院法制室編內政部。

Dolos F. Wilcox: Great Cities in America 二章二〇頁至二三頁。

W. B. Minor: The Government of European Cities 一章九一頁至九二頁，二章二〇八頁，三章二二三頁至二二四頁至二二四〇頁至三四一頁。



## 第六章 居民及選民

### 第一節 居民

前論地方自治區域，其與地方自治團體，猶乎領土之於國家。惟仍爲國家領土之一部，故不能不受國家憲法法律之支配。地方居民之於自治之地方，而猶人民之於國家。故英國一八八二年市自治法，明定市自治團體，由居民組織而成。但各國自治之地方，其選民有法律以定其資格，居民則不盡然。日本現行之市制町村制，則特別規定住民。即凡於市町村內有住所者，皆爲該地住民。吾國清末之城鎮鄉自治章程，亦取彼邦舊市町村制，特別規定居民。即凡於城鎮鄉內，現有住所或寓所者，不論本籍京旗駐防或流寓，均爲城鎮鄉居民。本籍蓋謂土著。流寓則兼有外國人在內。住所爲生活根據地。寓所則以他處爲本籍而以此爲寄居之地方。其京師地方自治章程所定，亦與此同。

居民對於地方之權利與義務，如關於其自治組織之法律有居民之規定者，所以示地方自治團體之要素，亦必表明居民對該地方有何權利與義務。日本市町村制，各規定市町村住民，各從本法有共用市或町村之財產及營造物之權利，負分任市或町村負擔之義務。夫所謂營造物者，即非本市或町村之住民，於法律所不禁之範圍內，亦何不可使用。道路橋梁水道皆其易見之事也。如此具體規定頗易發生誤解。吾國昔之城鎮鄉地方自治京師地方自治二章程，則取該法規定，祇云按照各本章程所定，居民有享受本地地方公益之權利，有分任本地地方負擔之義務是也。此所謂居民，皆指自然人而言。如係法人，則以其事務所所在地爲斷，即以其事務所爲住所也。今之縣組織法及市組織法關於居民之規定，皆付缺如。

## 第二節 選民

### 第一款 有公民權者

凡自治之地方，其居民之有選舉權者，謂之選民。各國之中，選民資格，有因地方等級而異者。如吾國清末各省諮議局議員之選舉資格，嚴於府廳州縣，京師及城鎮各地方自治之選舉，日本府縣之選舉，其消極條件，詳於市及町村。英國昔時州之選舉，異於各市。戰後德國國會之選舉年齡，亦異於地方之選舉。但此非此處所應論者也。惟美國勿論國州或地方選舉，資格皆不因等而異。俄國亦然。至選舉權如何而始為具備，則有數端。

(一)國籍 選民自應以本國之民為限，此與居民不同之一端。蓋居民雖外國人亦有之也。但雖有本國國籍，如本係外人取得國籍者，若國籍法關於選舉權特別有規定者，則必從其所定。此如中國舊國籍法規定外國人入國籍之後，非經二十年後，不能為省議會議員，則此項之選舉，其人祇有選舉權，而無被選舉權也。無國籍者與異國籍者相同，皆不得為選民也。蘇俄選制，勿論中央地方皆無此限制，但必須為勞工者而後可。此蘇俄之特制也。

(二)年齡 此節各國立法例，多與國會之選舉相同。如英國地方選舉昔日遠異於國會，惟年齡則相同，從來皆為滿二十一歲。德國國會選舉為滿二十一歲。各市則為二十五歲。蘇俄為十八歲。日本府縣及市町村之選舉年齡均為二十五歲。吾國昔日城鎮地方自治之選舉為滿二十五歲。府廳州縣地方自治京師地方自治章程所定皆與此相同。各省諮議局議員之選舉年齡亦為二十五歲。民元之各省省議會議員選舉年齡為二十一歲。現行之縣參議會及市參議會議員選舉法皆定為二十五歲。但依市組織法第六條之規定，市公民之年齡為二十歲。但縣市參議會議員選舉法頒布在後，自應從此也。至去歲所頒之縣各級組織綱要所定，縣公民之年齡，又為二十歲。

(三)性別 女子選舉權之爭取，至久者莫如英國。然一八八二年國會，即許未婚之女子，及孀居之婦人，參與地方選舉。自一九一八年有法定之女子而已婚者，亦准參與國會選舉。惟年齡須滿三十以上耳。今日各國勿論中央及地方選舉，女子多不除外。惟日本法國與意大利，則仍然如此。中國女子之取得此權，則始於民國元年廣東省自定之廣東臨時省會議員選舉法。民國十年同省所頒之縣議會議員選舉法及廣州市議會議員選舉法，現行之縣市參議會職員兩選舉法，皆不分性別也。

(四)居住 此謂於舉行選舉之地方，即於本選舉區內，居住多少時期也。各國於此，長短不一。但以距選舉日期前滿六月以上者爲多。英國昔時爲由七月十五日追溯滿十二月以上，而住於選舉地方七英里以內。今已改爲六月。日本爲最長，其期二年，但得特免之。即經市町村會之議決，可撤銷此項限制。如遇市町村廢置分合或境界變更時，此項限期，則不因之中斷。清末城鎮鄉府廳州縣京師各地方自治章程所定，皆爲三年。至各省諮議局議員之選舉，如係外省之人，必須於該省寄居滿十年以上者，始有投票選舉之權。民國元年之各省省會議員選舉法，爲於選舉名冊編製之前，有二年以上之居住期限。現行縣市參議會議員選舉法，於此皆無所定，惟市組織法第六條則有之。其期爲達二年以上。縣各級組織綱要所定，居住爲六月以上，住所爲一年以上。住所之限期，反長於臨時居住之時期，不知何以如此也。居住期限，有特免之例。日本之市町村制，即係如此。吾國昔日城鎮鄉地方自治章程及京師地方自治章程，雖各規定居住期限，但居民之內，有素行公正，衆望允孚之人，經各該地方議會之議決，可不拘此限，而作爲該地方選民。蓋注意特別人材，所以設此例外也。府廳州縣之居住期限，但於各該地方所屬之城鎮鄉接續居住滿三年以上即可，不必限於一城鎮鄉中，有此期限也。

(五)財產 昔時以爲地方政府一切費用，無不出自有產之人，故選舉宜限於有產者。且地方公職多爲無給，亦非有產者無力能勝其任。然社會生產，不能限於有產之人，而地方公事，關於一般居民共同生活，非獨資產階級之事也。故此種限制，今皆廢止。然其事與選舉沿革，關係至巨，不可不論也。英則爲有不動產者

不論相共而有，或分別而有皆可。土地按年估價，至少須值十鎊。房屋則不計種類，並於所居地方，納地方稅者，即凡英國男子年滿二十一歲，在選舉日期六月之前，於本市內勿論自有或租佃田地及其他房產者，皆為有權之人。但僅係賃屋與父母同居者，則不在此內也。至年滿二十一歲以上之未婚女子，於前述期限之前，有產年僅五鎊者。又年至三十歲以上之已嫁女子，其夫因有與己同居之房產，而載入選舉名冊者，亦視為有權之人。至一九一八年國會之選舉雖盡廢財產限制，地方選舉仍未廢也。法國今日市制，其選舉雖以普通為主，然若非本市居民，必須接續五年，納本市四種主要直接市稅之一種或以上者，始許其名登入選民之冊。美國地方選舉，自為英領之時，即有財產限制。獨立後猶行之，其南部各州，有限至有土地五百英畝以上，獲奴隸十人以上者，方可被選為州議員。且有因所選職位之高下，所定財產資格，亦因而不同者。以後則逐漸廢除矣。財產資格之至為繁重者，莫如昔日德國之普魯士市之選舉。其市民之選舉權，不但全然建立於資產階級之上，復將代表資產之納稅者，依其所納之數，分為上中下三級。每級各選本市應選議員定額三分之一，有時高級則其納稅標準過高之故，祇有寥寥數人，反少過於本級應選出議員之人數。下級之投票者，視其應選出議員之人數，則數萬倍不止也。革命之後，中央地方之選舉，其憲法定為秘密普通平等比例之四大原則。故此普魯士著名之分級財產選舉制，卒歸於廢除焉。日本昔時之地方選舉，係仿效普魯士市制。其舊市制即為三級財產之選舉。其法合本市選民納稅最多者而計之。如其所納稅額，足當全體市民所納總數三分之一，則為一級，及半額者為二級，其餘為三級，各選議員定額三分之一。町村則但為一級，各選議員定額之半。後市改為二級，町村改為平等。其財產資格一為獨立生計者，二為二年以來分任市町村之擔負及納地租又納國稅年額二圓以上者。至大正十五年財產限制及分級之選制，始歸於罷廢。吾國清季之城鎮鄉自治在其時自難言普通選舉。故其章程所定之財產資格，為年納正稅，即解交司庫部庫各項支銷之賦稅，或本地方公益捐二元以上者。如有納上舉之捐稅較本地所納之人尤多者，則可不拘年齡居住期限之限，而與選民等。至於選舉，亦取分級之制，即令納稅較多適合稅額之半者為甲級，餘歸乙級。各選議員半數。如有人納稅之數介乎二者之間者，則歸

入甲級。若兩級之間，有二八納同數之捐稅者，則長者為甲級，幼者為乙級。若年齡相等，則由城鎮董事會總董或鄉董，抽簽定之。府廳州縣之選舉權，除居住條件款項外，概以城鎮鄉地方自治章程所定為準，亦惟不分等級。各省諮議局議員之選舉，其財產資格為有五千盾以上之營業資本或不動產。已及選舉年齡寄居之外省男孀，如欲為選民，居住須滿十年以上，財產之數則倍之。或元各省臨時省議會議員選舉法，係各省自定，多不設此項限制。如順直廣東是。至元年參議院議決政府公佈之省議會議員選舉法，仍規定財產資格分為三種：一為年納直接稅二元以上，二為值五百元之不動產。惟吾國臨時憲法，雖有財產資格，然仍有他項積極資格之規定。縱財產不及格，仍可以他項資格補換，與他國之行限制選舉，專限財產資格者，實不相同也。民國十年，廣東所行之縣市選舉，始不設此限。現行之縣市參議會議員選舉法及縣各級網要亦皆無之。此可謂有進步者矣。

(六) 學力 此項資格，各國地方選舉皆無之。惟昔時查天利國會之選舉曾有會受強迫教育之限制。帝俄時代，國會下院之選舉，亦曾有專門學業之限制。凡行普通教育之國家，既限選舉年齡為二十歲或二十五歲，則及此年齡者，自必為會受法定普通教育之人，所以不設此限。惟吾國固有之，如與此項資格相合，縱無財產或有之而不及法定數目者，亦仍有選民資格。此有二種規定。如清季各省諮議局議員之選舉，為會在本國或外國中學堂及與中學同等或中學以上畢業而得有文憑者。民元年省議會議員選舉法所定為曾在小學以上畢業及熟曉相當者。何謂相當，經國會選舉事務局解釋，為在清時科舉時代有附學生員以上之出身者。此項之規定，曠視之與下述之經驗及身分資格，均似為不必有者。然因有財產資格之故，若不設此兩項資格，則選民範圍，未免太狹。即祇有財產資格之一途，而社會多數堪為公民之人，勢必被擠。故設此二項以資通暢。若本無財產資格之規定，則此數項，皆可不必也。

(七) 經歷職位及身分 此項限制，甚為罕見。惟清末設立各省諮議局，專屬創舉，為廣開途徑，乃於財產學力之外，特設此類資格。其經歷資格，祇有一端，即曾在本省地方辦理學務及其他公益事務滿三年以上者。

有成績者。職任及身分資格有一。一爲有舉貢生員以上之出身者。又其一爲曾任文官七品武官五品以上未獲舉者。

(八)工作義務 此謂以歷行服工義務而爲選民資格之一。一八〇二年曾行於美國之傑海樓(Oak)州。一八二四年曾行於紐約州。二一爲當爲修路工作。今之蘇俄勿論國家地方必服勞役者而後有投票權。吾國民國十年唐東省行縣自治。其選舉縣議員及選舉縣長。選民於其外他法定資格之外。仍須於本縣曾經服上三日之或曾繳納工費。其若上則依工作章程之規定。此爲吾國選舉而有工作限制之始。夫蓋公署爲結實可謂之舉。其法莫如自所應然。關於兵役及役將來國家選舉及地方選舉。如能以公平普遍之原則。於法律之中心規定其類。而於免役等事。嚴爲限制。似非不可行之事也。

第二款 無公民權者

凡不合乎此等法定條件者。謂之合格。有種種爲選民。若亦舉各項。則爲消極條件。如犯其一。即爲資格。或自始不能取得選民資格。或已有之。而復歸於喪失。其舉不祇一項。分舉如下。

(一)爲自然能力所限者 此如吾國清季各地方自治章程上所謂之心疾。省議會議員選舉法上所謂之精神病。日本地方自治法上所謂之禁治產及禁治產者。現行縣市參議會議員各選舉法及縣自治法亦同。禁治產。南方各國亦有之。年齒不及格者。亦可歸入此類。

(二)因案而被廢刑者 此如英國犯強盜罪偽造貨幣罪而處刑未終。或未赦免者。國選舉法亦同。其市町村制所定。一爲曾服六年懲役及禁錮以上之刑者。二爲犯有間皇室外患放火各種偽造變造偽造證書。贗造竊盜詐欺。背債恐嚇橫領贖物等罪。而處未滿六年懲役之刑。自至其執行之終。或自因故免去執行之時未經過刑期三個月之相當期間者。三爲處六年未滿之禁錮刑。又犯上舉各罪以外之罪而處未滿六年之懲役。或在執行終期。或國故免

稱之前者。清時各選舉章程，均定爲選舉公權，尙未復權者。今之縣市參議會議員選舉法及縣區級組織綱要所定，雖亦有此種規定，但無尙未復權一語。其意不知以爲如已復權，當然可以行使公民權利，對不能行使時，自必尙未復權，固無待於明白規定也。清時各選舉章程，復有品行悖謬，營私武斷者之規定，此則但爲咨議選舉，頗具使人互相攻訐，啓爭滋事，極不足取。故民國以來，各選舉法，皆不取之也。

(三)因特別生活情形者。凡無營生能力，而又無足以自給之資產，受人扶助，因此足以增加公乘負擔者，實屬賦賦納格之人。此如英國之濟貧制，凡在濟貧制度之下，而受濟貧稅之扶助者，皆無選民資格。日本現行市町村制，亦有類似規定。即因貧困生活，而受公私之扶助者是也。俄國革命後凡貧產階級不勞而獲者，亦無選舉權。新憲法始廢之。因是時人民無一而非勞動者也。

(四)因失財產上之信用者。此蓋因財務契約關係，致累於人。恐其濫藉公職，或貪緣政治關係，而逃避責任，故設此限。清時各選舉章程所定爲先敗財產上之信用，被人控實尙未清結者。省議會議員選舉法所定爲受破產之宣告尙未撤銷者，民國十年廣東所行之縣議會議員縣長選舉法所定爲辦理地方公事侵蝕公款，經人控實有據，尙未清結者。日本市町村制爲破產之人而尙未得復權者。現行縣市參議會議員之選舉於此則皆無之。至縣各級組織綱要始復以虧欠公款及會因賦私處罰有案定於缺格之中。

(五)因不良嗜好者。清時各選舉章程，後至民國以來各選舉法，對於吸食鴉片之者，皆不列之於選民之中，即不賦以選舉權及被選舉權也。現行縣市參議會議員各選舉法及縣區級組織綱要復推廣而及於鴉片。此種規定固在使未戒者之不犯，已犯者之早日禁絕，其尤致效者，爲調查選民時，予他人以指摘之機會，競選之時復予人以事先攻訐，事後控告之機。其他社會公認之不良嗜好，國家若視爲凡爲國民者，在所不應有之事，實不妨以之爲剝奪選民資格之據也。

(六)因人種之關係者。此謂因特別人種之關係，不獲享有公民權利。蓋以其雖爲本國人民，然因與本國主要民族有異，即不以公民視之。此如美國人之視印度土人及生於其他地或歸化之有色人種是也。彼國憲法第

四次之改正雖於此設有禁文，然各州多陽奉陰違，而以南部數州爲尤甚。英國之各治屬地，其選舉權及被選舉權，仍限於白種人，亦其例也。吾國獨不然，清時之各選舉章程，民國以來之各選舉法，對蒙、回、藏諸民族，固毫無歧視，即對於苗、僑、蠻、獯亦從無若何消極之限制。平等選舉之精神，無適於此者也。他國之中，蘇聯如此。

(七) 因特別身分之關係者 身分及特別地位，往往出於人之職業。即因從事何等職業，遂使其社會地位爲之降下。英國往時戶爲人之家庭僕役者，法國市選舉法車夫以及俾濟僕役者皆不許其投票，即其證也。日本凡業屠者，皆家世其業，雖無歧視之法律，社會則非常鄙薄，不自難與一般公民平流而進。吾國往時科舉時代，凡應試者必限於三代以內家門清白。僅優練卒，不許應試。清時城鎮鄉地方自治章程京師地方自治章程，其無選民資格事項之中，則有營業不正之規定。各省諮議局議員選舉章程則明定身家不清白者，不得有選舉權及被選舉權。民國以來各選舉法中則不之見也。但不識文字一端，清時城鎮鄉自治章程及民國時代之省議會議員之選舉法皆定入無權之中。

(八) 因信仰之關係者 此種限制，各國今不多存。昔時凡定國教之國，於選民資格，多特定信仰之限制。即不定國教之國，亦有因從來習慣及歷史而爲此者。如美國昔日各州之中凡信仰天主教或猶太教者皆不許其擔任公職皆其明證。今雖於法律上不明爲限制，然在事實上習慣上其區別終不易泯也。

以上所舉各項，非自始即爲無權，即本爲有權而因故喪失之人，其被權之於選民之外者除爲自然能力所限者外，蓋有多少示儆之深意。蓋以其有僭於其人之名譽故也。

### 第三款 停止公民權者

此款所指，爲本來有權，亦未喪失，與選舉法上所定之積極條件，亦全然相合。但因所處地位，或所司職事，不使其參與選舉，或爲候選之人，則當其尚未離去此等特定地位之時，或所司職事尚未解除之時，所有選民之權利，應暫令其停止。停止云者，即停其行使也。有爲一部分者，有爲全部者，其意蓋爲保障選舉獨



立。冀免有利用地位，干涉選舉之嫌。或爲維持從事何種特定職事之人，使之不繫心於他務，非對於停止行使權利之人，法律上有何歧視之意也。此類約有數端，分舉如下。

(一) 停止選舉權及被選舉權者。在此類之中者，多屬所處地位，或職司選舉，或非如此，但如利用其地位，足以操縱選舉，甚至能使投票者之自由，受其影響。故現任行政司法官吏，現役軍人，以及警察皆在停止選舉及被選舉權之列。且官吏有不僅限於現任者，如法國國會之選舉，官吏雖已辭職，但辭職後未滿六月以內，仍不得於原任地方被選。英國從軍之軍人雖不得被選，選舉則可也。蘇俄軍人選舉及被選舉權皆不在停止之列。吾國往日衆議院議員之選舉，省議會議員之選舉，亦將現任行政司法官吏現役陸海軍人及警察列之於此。現行縣市參議會議員各選舉法，規定於此類之中者，爲第一款。現任本縣本市區域內之公務員，二現役軍人及警察。然此三款者不無討論之餘地。夫所謂公務員者，是否有給與無給皆在其內。蓋縣市之中，爲公務員而無給者亦多有之。若於地方上並不受酬，而祇因其出膺公務，遂將其選舉及被選舉權，概行停止，恐人將以從公爲畏途矣。且公務員之義，廣於官吏。議員陪審亦在其列。如此解釋，地方之中，因此備止行使選民權利者，爲數必多。故其範圍不宜太廣。若規定爲現任縣市政府委任之有給公務員，似爲得志。吾國衆議院議員及省議會議員各選舉法，列於此類之中者，亦有警察一種。然雖設言警察，其意實指當時在本選舉區內著而首。上舉第二款中之警察，亦泛然言之，而不意以本縣本市警察。如本縣或本市之人，於他處任警職，當本地將舉行選舉之時，其人因故回籍，若亦因其在他處委任警職，遂亦令其停止行使權利，是否適當，是否有此必要，亦一疑問也。

(二) 停止被選舉權者。吾國昔日衆議院議員省議會議員各選舉法，關於此類之規定，則有下舉三款。一現任小學教員。二現在學校之肄業學生。三僧道及其他宗教師。現行縣市參議會議員各選舉法，關於此類亦襲取出舉兩法之舊，僅定爲三款。且復無殊。其第一款第二款文字，在使從華國民教育者之專於其業，免其一在使正在求學者之專心習業，漸進至明，無待深論。惟第三款規定之僧道及其他宗教師，固祇意然以爲不必。其在舊法亦有國

教之國家，往往於中央及地方選舉法之中積極規定必有何種信仰之人而後有選舉權及被選舉權。反之，或消極規定凡係屬於何種信仰之類者其人不得有選舉權及被選舉權。又或不論何種信仰，凡於教會充任教師者，不得有選舉權及被選舉權。此蓋有鑑於宗教紛爭之慘史，因特標政教分離之義，乃始如此。吾國從來無政教相爭之事，其因執政者之好惡，有時對於某一宗教，特加褒崇，或加以挫折者，間或有之，然其弊害終與西方之宗教戰爭不可並論。茲於停止被選舉者之中，而有本款之規定，如係出於政教分離之意，則大可不必。如非此意，則更無所謂矣。

各國選舉通例，凡有選舉權者，即有被選舉權。其於被選舉權而特設特別之限制者，惟年齡一節，即略高於有選舉權者之年齡耳。然亦有因為被選舉之故而特為寬限者，即投票必限於為本選舉區內之註冊選民，被選舉者則無此限也。此外而特設被選舉之資格者，頗為鮮見。蓋一面既有無選舉權及被選舉權者之消極限制，一面復有停止選舉權及被選舉權或單獨停止被選舉權之規定，於不違反此二種限制之內，投票者僅可聽其自由選舉。若再加以若何之限制，則行使選舉權之選民，運用之範圍，恐不免於過狹。惟民國十年廣東會行民選縣長，其條例中規定被選舉資格兩款。一會在高等專門或普通以上學校畢業或修業者。一會在國家或地方服務三年以上者。至現行縣市參議會各選舉法亦特別規定被選舉之資格。一會在初級中學以上畢業者。二經自治訓練及格領有證書者。三曾任團體職員。年以上者。四會辦地方公益事務著有成績者。以上所列四款視市組織法第六條所定市公民之資格誠然稍高，然在教育發達之地方，亦不甚覺其過於難得。即不設此限而謂選出之人皆不及此，恐未必然。甚至區鄉鎮自治人員亦各設多款之被選舉資格，如特定之教育程度及定期之服務經驗等類是也。縣各級組織綱要亦於鄉鎮長之被選舉，定有類此之資格。皆少見之例也。

#### 本稿參考各書

現行法規大全（縣市各組織法縣市參議會議員各選舉法）。

法規大全(民國二年編)省議會議員選舉法。

大清法令大全憲政部(諮議局議員選舉章程城鎮村府廳州縣京師各地方(自治選舉)章程)。

Josef Redlich Franiss W. Hirst 著 Local Government in England 第一卷第二編第六七章。

W. B. Munro: The Government of American Cities 第五章。The Government of European Cities

一章第十七頁至二十頁二章第十七頁至二十頁三章第二十八頁至三十三頁。

改正地方制度通義，荒川五郎著，第二編第一章。

日本現行市制町村制第一章第二款。

## 第七章 地方自治之自治權

凡國家無論任何地方，如有自治組織，且有法律上之人格者，自必有其自治權。其於本地方之內，際不能與依憲法或法律所發生之國家權力相抗而外，則亦有其至高絕對性質。勿論何人，抑或團體，苟居此自治地方之內，其公私行爲，均不得與自治利益有所妨害。否則地方即可本其自治權而加以適當之干涉。但地方自治之自治權，其性質雖係如是，而在二重憲法之國家，與單一國家，則區別甚大。凡在二重憲法之國家，其正級自治之地方所屬之地方，如何設定自治，均爲該管上級地方立法事項之一，而非國家立法之事。故在此等國家，所謂中央者，乃指下級地方，對於該管上級地方而言，非指對於國家政府而言也。故縣市等類地方，與本管州之關係，猶之單一國家中之地方與其國家關係。學者於此等地方，多另立地位，列之於國家與地方之間，而不稱之爲地方。鄙見則以爲此雖與單一國家之上級地方有別，究不得謂之非地方，惟其自治權之來源，與彼不同耳。即其自治權，不出於通常法律，而由憲法上中央地方事權，分配而來。其權之分，以立法爲始。即如有何權，必先以對於何事有立法權爲始之意也。凡此等地方之自治權，概在國家憲法，列舉中央事權之外，而又爲國家憲法對於地方，無禁止之明文者。故其權爲餘留性質，又爲允許性質。餘留者即國家以此權留之於地方。允許者，即國家憲法不加禁止之謂也。此外關於國家何種立法事項，當國家未行使其立法權之時，國家憲法，亦許地方對此立法，此亦一允許性質，亦可謂在其自治權之內。然此類以國家憲法，分配中央地方事權之法，亦不必盡有聯邦或自治地方聯合之歷史。如西班牙本爲純粹單一國家，革命之後，其新憲法則特予地方以廣大之自治組織之權。其地方下則爲郡，上則爲省，省則可依歷史上文化上及經濟上之關係，由數省自行決定，而爲自治聯合區。此自治聯合區，並得自定自治公約，但須經國會之批准。至自治區之專權，即其自治權，則於憲法上與國家事權同以明文分配之。除憲法規定屬於國家專權之外，各聯合自治區，依其自治公約，有立法及

執行之權。惟自治公約，須經國會批准，以視美之各州，及今停止不行之德國憲法，所予上級地方之自定自治組織之權，不免稍弱。然較之純然以法律賦與地方之自治權者，終覺其強固也。美制及德憲所定，因歷史關係，各州皆保有一部分之司法權。西班牙因無此種關係，故其聯合區之自治權，毫不涉及司法之事。此與吾國民國十二年之舊憲法相同。

先乎西班牙者，則有吾國民國十二年之舊憲法。蓋即仍因單一國家之原型，而間取二重憲法之模範者。即於憲法之上明定省為高級之自治地方，而得自定省自治法。且不必經國會之批准，以視西班牙聯合自治區之自治公約，強固且過之。所異於德憲及西憲者，即省事亦取列舉規定，而非概括形式。然雖如此，其列舉事項，皆不指明具體權限，而為含渾泛語，實與概括規定無殊。且以設定下級自治之事為省立法事項之一，此尤顯然與其他單一國家之憲法不同之處也。

清末擬法，於督府所領官制之下，設立諮議局，樹立地方半自治之基礎。雖為時不久，其創始有足多者。至於民元以後，完全省自治之說漸起。完全省自治者，即省長由本省選舉，以之為執行自治行政之地方最高級自治職員，而不為代表中央之大吏。其議始於民國元年參議院討論省官制時，直隸議員容鍾秀提出之省長民選案。因原案為政府撤回，此議亦歸於不決。自此遂有民國五六年中省憲之議。省憲者即省有權可自定自治組織之謂也。卒至民國十二年舊憲法之中，遂有國權之專章，即規定國家與各省事權之如何分配，及地方制度專章。二者衡以即見，極覺其適當。惟舊憲法，並未實行。將來省之一級，其自治制度如何設定，仍待決之問題也。至於單一國家，其上級地方之自治權，概出於國家法律。變更或存廢，皆國家立法之事也。

二重下級地方自治，在三重憲法之國家，為上級地方立法事項之一。吾國舊憲法亦取是例。故其第五條第十款規定下級自治列於省事權之內。然行此制之國家，曾因上級地方即各州濫用其立法權，而於所屬地方，恆為不平之特別立法，即對於某一地方獨令其舉辦何事，加重其負擔。或將某一地方所經營之事業轉移於私人團體之手，或收歸上級地方。又或對於某一地方特別賦與以何種權利。此弊恆見於美國。故各州之憲法，關於州議會

對於地方立法之事，往往設定限制。卽爲禁止州議會對於各市爲特別之立法。惟關於通行至州之市方可爲之。此則自一八七一年，始於彭寧維尼 (Pennsylvania) 州。然各市情形不一，勢有難周，雖不能特別對何市而立法，然亦不能不有補救之道。此卽分類之法也。卽依人口地面分州屬之市爲幾類。在何類之中者，則得有何種與辦何事。此雖稍有近於特別立法，然曾經法院解釋，謂其應如是也。再州議會爲特別之立法時，如與何市有關，須由本市承認。卽當市選舉時，以州議會此次所定有關於本市之特別法案，付諸選民公決。此法自一九〇四年始於伊利諾 (Illinois) 州。又有選擇之法。卽州議會同時可爲數種不同之法案，而令有關之市擇一而從。此制自一九一四年始於紐約州。又有自定之制 (Home Rule) 卽凡人口逾十萬人以上之市，卽有自定市制之權。但不得與州憲法有相違之處。其定之也由市民特選委員會，從事起草。再付選民公決。如有投票總數七分四之贊成，卽行生效。此制自一九三二年始於加州。然凡一專權，何爲市有性質，又何爲純粹市有性質，上述之法，終覺其難於確定也。

市外之縣 (County) 及鎮 (Town)，其自治組織，在美國亦爲州立法之事。各州之縣，情形雖有不同，其所專權，約可歸爲下列十二種。一維持治安。二司法行政。三檢查及其他司法行政並命案之統計。四濟貧。五辦理學校。六道路事務。七設置賦稅徵收機關。八設置選舉行政機關。九土地登記及稅契。十民兵之組織。十一州行政之分區。十二圖書館醫院及公園等事。自生產革命之後，工商事業集中城市，人口亦然。故下級地方政治，多注重於市。至於人口散處之縣及村鎮，各州皆不加意。雖有嚴重問題發生，亦皆等閒視之。後漸覺其非，於是自定自治制度之制，亦有施之於縣者。蓋自一九一二年加州改正州憲法之時，卽擬與各縣以如是之權。由縣政管理 (County Board of Supervisors) 或選民百分之十五，卽可發起而選舉起草委員會從事起草。起草竣事，再付選民公決。公決之後，並須經州議會之裁可。次年州屬英吉萊縣 (Los Angeles) 首依此法而自定其縣之自治之制焉。至禁止州議會對於州屬縣鎮等地而爲特別立法，各州憲法亦往往有之。

德國各州，皆有其所屬之自治地方。亦於其各州憲法規定其事。試以普魯士州言之。其州憲法篇以條新

定，卽爲州屬地方自治之事。其言地方之劃分也。則州之下分爲縣（亦曰省）區、市及村鎮。其言地方之自治權也，則言地方之權利義務均定以法律。此處所謂之法律，卽州定之法律也。並言縣依法律之所定，以自設之機關，處理自治之事務，及委任事務。九州之事務委任於縣而以之爲執行機關者，曰委任事務。並於章首明言地方公共團體，依法律受州之監督。於其自身之事，有自治之權。然自希氏當國獨裁之後，於一九三五年四月十八日頒行地方政府法，除柏林而外，全國地方一律通行。從前各州所定不同之各地方自治制度，全然廢止。然置軍官治，與自治之義相去甚遠，俟於後論之。

吾國舊憲法，既以下級地方之自治，歸於省事權之中，卽爲省立法事項之一。（第五章第二十五條第一款）復置縣議會於縣自治事項有立法權，則其具體事項，自應由省以法律定之。惟憲法亦慮及省之立法部，對於縣或難免有不當立法之處，於是預設相當之限制。其事有二。一省不得對於一縣或數縣施行特別法律，但關於一省共同利害者不在此限。二縣之自治事項，縣有完全執行之權。除省法律規定之懲戒處分外，省不得干涉之。前者立法之意，已言於前論之。後者之意，與前者相同，均爲保障縣自治而設者。一則爲防不適當之立法。一則爲防不適當之行政干涉。此如省之行政部，故意排斥縣自治得力人員，或安插不力人員，又或無故轉移其職務，凡此皆足以妨害縣自治之健全。何以懲戒處分，則在除外之列，因縣自治人員，執行職務，必有所本之法律。其法律對於執行人員之違法行爲，自必規定罰則，或別有公務員懲戒法律適用於地方自治人員之上。地方自治人員，苟發生應行懲戒事件，則施行懲戒之時，自必有法定範圍與程序。省之該管上級行政機關，亦必依此爲之而後可也。至在不構成懲戒處分範圍之內，縣自治人員，自可自行其意。並可免省之過當干涉矣。惟此種規定，均係爲縣自治而設者。竊以將來生產發達，市於地方制度中，亦關重要。此種規定亦可適用。惟舊憲於市之地位，未加之意，實覺疏漏。惟舊憲法既已見廢，今仍論及者，不過藉供學術上之研究，及將來立法者之參考而已。

以上所論均爲二重憲法之國家，其高級地方立法機關，以法律或與新舊地方自治權之關係。至其下級縣以

通常法律賦與地方自治團體之自治權，則於此處論之。在此種立法例之下，多以地方之自治權，列之於地方議決機關之內。其意蓋謂地方代議機關，勿論關於何事，苟有議決之權，自必爲本地方自治之權。此則有列憲規定與該括規定之分。前者之例見於英國。如其縣議會(County Council)之權，以一八八八年之法律爲基礎，係取原屬治安判事之權而歸之於此。其中共分十有六類。但自此以後，仍可以其他單行法律賦與縣議會以何種特定職權。其各市自一八三五年始有一律之制。其自治權亦列舉於市議會之內。然以其他通行之法，賦與市以何種事權之事，仍隨時有之。美國各州所定市制，其事權多列舉爲六類。但此乃定自該管上級地方，而不出自國家。因其立法體裁有相似之處故連類及之。後者之例，見於法國及日本。即使出於列舉形式，其性質仍屬該括。此即僅列舉寥寥數大端，而不條舉項目也。日本現行府縣制，規定府縣爲法人。承府縣知事之監督於法律命令範圍內，處理公共事務，並依從來法律命令與習慣及將來法律命令處理屬於府縣之事務。其市町村制所定亦與此同。此固純然該括之規定也。惟此種規定既覺其含渾，且與中央事權，易於牽混，鄙見願不取之。

凡地方自治團體，既有其事權，其性質亦非無別。此則有必行(Obligatory)與酌行(Permissive)之分。前者之事，即謂地方勿論如何，必須爲之。爲之至何分際，法律上恆予地方以自行裁量之餘地。後者之事即法律雖賦予地方以如是之權，行之與否，則聽其自酌。此二者往往於有關於該項事務之法律見之。惟前者多係委任(Mandatory)性質耳。

吾國已往所行之地方自治各法，其立法例亦多於地方議決機關之中，列舉何項事權，而不另定專章。如清末各省諮議局之職權，共列舉十二款。民國時代省議會之職權，列舉十款。但其中亦不無應加討論之處。即如諮議局職權第六款所定議決本省單行章程之增刪修改，省議會職權第一款所定議決本省單行條例，但以不抵觸法律命令者爲限，所謂單行章程，單行條例，地方雖可就此議決，但其範圍，殊不確定。如省議會法所稱以不抵觸法律命令爲限，則地方立法之權，不免太狹。因地方所立之法國家不但隨時可以法律消滅之，且可以命令消滅之。此純然出於法國日本大陸派之半地方自治主義。按之吾國情形，似不相宜。因鄙意始終主張完全省



自治，於憲法上以明文劃分中央各省之事權，而俟各省之事權，尤爲立法權，必須受國家憲法之保障，而後爲當耳。

一面於地方代議機關之內，列舉其各項事權，又一面以專節或專條，另定地方自治事權者，則有吾國清末之府廳州縣城鎮鄉京師之地方自治章程。府廳州縣地方自治章程所定，爲賡括性質。其事有二。一地方公益事務，關於府廳州縣全體或爲城鎮鄉所不能擔任者。二國家行政事務或地方行政事務以法律或命令委任自治職辦理者。此處所謂自治職者即自治機關也。城鎮鄉及京師兩自治章程，則定之以專節。分爲八款。一爲學務，其中列舉中小學堂蒙養院教育會勸學所宣講所圖書館閱報社及其他有關學務之事。二爲衛生，其中列舉清潔道路掃除污穢施醫藥局醫學院公園戒煙會及其他關於衛生之事。三爲道路工程，其中列舉改正道路修繕道路建築橋樑疏通溝渠建築公用房屋路燈及其他關於道路工程之事。四爲農工商務，其中列舉改良種植牧畜及漁業工藝廠工業學堂勸工廠改良工藝整理商業開設市場防護青苗籌辦水利整理田地及其他關於農工商務之事。五爲善舉，其中列舉救貧事業恤養保節育嬰施衣放粥養倉積穀貧民工藝放生救火會救荒義棺義塚保存古蹟及其他關於善舉之事。六爲公共營業，其中列舉電車電燈自來水及其他關於公共營業之事。七爲籌辦第六款規定之各事而籌款之事，八爲賡括性質及其他依本地方習慣向歸紳董辦理素無弊端之事。上舉各款，其中實不少繁重龐大而爲城鎮鄉所不能勝者。當時亦深知之。故府廳州縣自治事權之中，有或爲城鎮鄉所不能擔任者之規定（三條第一款）。此與府廳州縣議事會職權第六款城鎮鄉議事會應議決而不能議決之規定，正爲同一用意也。

城鎮鄉地方自治章程所定之自治事權，視之雖甚繁多，然令人一目了然。地方住民視之，即知本地自治之事之果爲何事，且可使人於人才經費兩途，力求其充足，期於能逐一舉辦其事，誠不失爲較善之立法例。當年奏定原摺，亦言及宜治民治分際之不清，足以生事害公。又謂特將自治事項，指實條例別爲款目，一覽而知其範圍之所在。其立法本旨，言之至明，殊爲可取。

民國十年廣東會施行縣自治制度，其暫行條例所定之縣自治職權，即取列舉之例，而復規定行使之範圍。其第三章事權章中第十三條中，列舉十二款。一為辦理師範學校中等學校高等國民小學校半月學校各種殘疾學校宜講所圖書館博物館美術館及其他關於教育事宜。二為獎勵農桑漁牧開放山荒沙荒種植並保護公有森林經營並監督公有及私有礦業工業設立標本展覽試驗所及其他關於實業事宜。三為疏濬河流湖塘修築沙圍隄防道路及其他水利交通事宜。四為建築並管理公有營造物及一切公共土木電力工程。五為辦理縣銀行各種保險及其他公共產業。六為辦理公倉積穀及一切備荒事業。七為清理街市整飭公共墓地及一切公共衛生。八為施醫卸發養老收養廢疾保護工人及其他慈善公益事宜。九為依法令辦理警察及保甲並團防並其他保安事宜。十為調查戶口死生婚嫁及關於統制事宜。十一為行政長官依法令委託事項。十二其他依法令賦與縣自治事項。

上舉事權之中，如有關於兩縣以上之共同利害者，得協同辦理。如遇發生爭議之時，則呈請省長裁決之，並得依縣議會之議決將其事權之一部移歸省自治辦理之，並為某一般利益及免除爭端計，該條例於縣行使自治權時，復設有五款之限制。一辦理水道或交通不得對於他縣有妨害處置。二對於他縣貨物不得賦課通過稅或落埠稅。三對於他縣工業必須之原料，不得禁止出境。四除於一定期限以內，保護學術或技藝之發明者外，不得對於個人或團體賦與專有或專營之權。五除兇荒災變時外，凡本縣人民應負擔之義務，不得對於個人或團體為免除之允許。合觀各款所定事項，與兩縣以上協同之事，又於事權之行使，確定其範圍，故又視清末城鎮鄉地方自治章程所定為加詳矣。

現行關於下級地方之法律，如縣組織法及二十二年十月十日西南政務委員會修正之縣自治條例，均祇於縣奉議會內列款規定議決之權，而不明白舉出自治事項。雖縣組織法第五條有縣政府於不抵觸中央及省法令範圍內得發縣令或縣單行規則之規定，但亦祇係一種渾括之語。且縣即非在自治之時，亦得如此，不可視之為自治權也。惟市組織法之中特定市職務之專章（第二章），其第八條明定：市於不抵觸中央及上級機關法令之範圍內，所得辦理之事共列二十四款。一戶口調查人事登記事項。二育幼養老濟貧救災等設備事項。三糧食儲備及

調節事項。四慶工商業之改良及保護事項。五勞工行政事項。六造林墾牧漁獵之保護事項。七民營公用事業監督事項。八合作社互助事業之組織及指導事項。九風俗改良事項。十教育及其他文化事項。十一公安事項。十二消防事項。十三公共衛生事項。十四醫院藥市屠客場及公共娛樂場所之設置及取締事項。十五財政收支及預算決算編造事項。十六公產之管理及處分事項。十七公共營業之經營管理事項。十八土地行政事項。十九公用房屋公園公共體育場公共墓地等建築修理事項。二十市民建築之指導取締事項。二十一道路橋樑溝渠渠院岸及其辦公公共土木工程事項。二十二河道港務及船政管理事項。二十三上級機關委辦事項。二十四其他依法令所定由市辦理事項。

以上各款雖覺不免稍繁，似不免有應行歸併之處，然事項分明，與清末城鎮鄉地方自治章程所定，同係一例，究屬足取。條文之中唯云市職務而不明言為自治事權，蓋在尚未施行自治之時，此等各款之事，皆係由官辦理。然自治制度，一經施行，自應移歸自治。故此等職務，終可以地方之自治事權視之也。

現行縣市組織兩法，大概相近，而立法體例竟至迥不相侔，不知何故。或因起草不出一人之手，亦未可知。然討論之時，多係兩法皆曾與議之人，何以不求其略趨一致耶。

自縣各級綱要頒行之後，最高國防委員會即定出新縣制實施標準十四項。一調查兵口。二規定地價。三墾荒。四遺產。五整理財政。六健全機構。七訓練民衆。八開闢道路。九設立學校。十推行合作。十一辦理警衛。十二推進衛生。十三實行救卹。十四厲行新生活。至其推行細目，各項中亦均有之。

### 本章參考書如左

大清光緒朝新法令各省路礦局章程府廳州縣城鎮鄉京師各地方自治章程。

中華民國法規大全省議會議員選舉法。

廣東暫行縣區清條例廣州市暫行條例（均民國十年）。

中華民國現行法規大全縣組織法市組織法縣參議會組織法市參議會組織法。

各國現行憲法彙編第二輯第二十一。

William Bennett Munro: The Government of American Cities 第三章第五三頁至六四頁。

William Bennett Munro: The Government of the United States 第二十九章第五〇七頁至五〇九頁。

Charles A. Beard: American Government and Politics 第二十四章。



## 第二編 論高級地方自治機關

### 第八章 議會

#### 第一節 美制

此處所謂高級地方者，乃指緊接國家之地方而言，易言之，其地亦可視為國家之上級之行政區域，不過有以此為主或不以此為主之分耳。如在英美則以自治為主，而以國家行政附之。在大陸派則以國家行政為主，而以自治附之。在此級地方，其自治事務，須不肯於國家法律，或根據地方法律。地方法律，為之制定者，則為地方議會。故地方議會，可視為地方立法機關。

高級地方議會，各國概不分設。惟美國各州，則分設上下兩院與其國會之上下兩院相似。其由來至久，當為英領之時，州長之下，設有議會，參與行政。獨立之後，遂沿此而為州議會之上一院。加以中央國會既為兩院制，各州亦仿而行之，遂成為通行之制。康乃州(Connecticut)初行此制，其上一院由州長副州長及十二人之參議組織而成，用以代表全州人民。至下一院則用以代表各市鎮。至後則改為現行之兩院制，均照人口分配代表。各州於此亦皆相同。兩院之所不同者，即上一院員額較少，往往數縣相合而選一議員。下一院則一縣可選數人。其人數由州議會分配。分配年限，有定於州憲法者。此如一七七六年彭寧維尼州定為七年是也。至於任期上一院部分改選，每二年改選一半，其議長則以副州長任之。此亦係仿中央以副總統任上議院議長而來者。行此制者，今計有三十五州。然亦有改行一院制者。此則有索伯羅斯州(Tennessee)於一九三四年為始。

下一院人數較多。各州多行小選舉區制。但因州議會於每次選舉分區之時，往往因黨之關係，對於同黨之人，則予以便利。對於少數異黨之人，則加以阻礙。如將其票數較多之地方，分散於數區，不使集中，以致不

易選出。此法俗稱爲 *Ferryman's* 百年之前，麻州州長 *Wilbur* 始爲之，故有此名。久而成爲各州選舉法上之一大問題。至一八七〇年伊林諾州 (*Illinois*) 遂創複票之制。其法每選舉區之中，選民各有三票之投票權，分投三人合投一人皆可，而以得票多者爲當選。凡候選人皆先由各黨提名。各州於此，爲制不同。有用代表協會制者，即由黨員選出代表協以推出候選人。有用預選制者，即由各黨開會預選候選人，然後提出是也。又有用直接指名制者，即由各黨選民選出候選人是也。各州分配議員人數，多以行政區域爲準。依其人口數目而爲之。但人口至少之城鎮，至少亦須分配議員一名。

選舉日期，各州之中亦多不一致。有與國會之下議院議員及總統副總統之選舉同日行之者。蓋圖其便利，爲節省選舉次數也。然亦有不然者。議員任期，有長至四年短僅一年者。至於會期則兩會同開。有一年一次者。有二年一次者。有將一次會期，分作兩段而限定其每段之職務者。如前段爲議決預算以及各項議案。至後段則議其他之事，且有限定提案之數目者。愛蘭伯馬州 (*Alabama*) 則甚異。四年祇一會期。但可開臨時會以濟之。會期之或長或短，各州州憲法多規定期限。或有自四十日以至九十日，而不許延長者。或規定於會期已滿之後，雖許開會，但須減少議員奉給者，亦有限定一定限期者。

州議會議員，爲有給制。爲數多寡，有定之於州憲法者。有雖定於州憲法，而不定其數目，但定於本任期之中，不得增薪者。如祇爲增奉之議決，而於下一任期內，方始實行，則可爲之。有定日給之數目，並其日期者。至規定幾何日內，應給幾何，至幾何日之外，則減給幾何者，亦復有之。

關於州議會組織之事，其最重要者爲其職權。職權中之重要者，又莫如提案與議決。然亦非無限也。因州議會行使其職權，首須尊重國家憲法。即惟於不背於此之範圍內，始有其權耳。如國家憲法，已畀之於國家，或所禁於各州者，州議會於此即無職權可言。其所賦於國家之權，非此處所應論者。至其所禁於各州者，即禁止各州所不得爲之事也。此則有下述各端。一與外國訂立條約。二各州之間彼此聯盟或聯合。三發給海上捕獲許可狀。四鑄造貨幣。五發行紙幣。六以金銀貨幣以外之物償債。七沒收人民財產及消滅人民公權 (三

of Attainder)。六、定追溯既往之法律(Ex Post Facto Law)。九、妨害契約之法。十、許可貴族之名稱。十一、除因施行檢查法在所必須者外，不得課輸出輸入稅。如課之之時，其純利須歸之國庫。其施行此種法律時，須受國會之監督。十二、非經國會之許可，不得課噸稅。十三、於平時不得設備軍隊兵艦，並因此與外國或他州有所聯合。十四、非受外國攻擊時，不得開戰。凡此皆見於國家憲法第三條第七節之中。

除受國家憲法限制之外，各州州憲法，對於州議會之權力，亦多各自設限。州議會於其行使職權之時，自應從其所限。否則可以發生違憲問題，必至招致州之最高司法機關之解釋。各州州憲法，對於州議會之職權，雖可各自設限，不必相同，然考其大致，則不外下舉數端。一、對於所屬地方，不得為特別之立法。即特別對於一地方或數地方特定法律，予以何種權利，或科以何種義務，各州皆所不許者也。二、陪審制度之審判須確保其獨立，州議會不得干涉。三、宗教信仰之自由，言論出版之自由，自昔傳來之人身保護狀皆須加以尊重，不得蔑視。其法始於一七〇〇年英國之 The Act of Habeas Corpus。四、不得為無償之公用徵收。五、不得對於特別團體發給許可之公約或與以特權。六、舉債以及因公用而借金，關於本州財政之擔負責任，以及年限等，皆有其限制。至於償還債務之本息，以至財政公開，亦皆為原則之規定。七、關於官吏之任期及職權，選民資格等事，各州州憲法皆為原則或大體之規定。八、關於地方政府公共機關，公共教育等事，各州州憲法亦皆規定原則。州議會於立法或議決之時，皆須從其所定。他如議決遷移地方政府之所在地，如縣市之治所等事，則憲法多設定住民公法之限制。即州議會雖可議決何地之治所遷移何處，但必須經該地方住民複決同意之後，而始能生效也。

各州州議會，雖分設兩院，然其職權亦大抵相同。但亦微有區別。即關於財政之類如預算決算舉債徵稅等類之法，以先提出於下一院者為多。他如州政府任用高級官吏而使上一院有事先同意之權者，亦多有之。此亦有類於其國家憲法也。州議會因便利立法之故，而於其外特設機關以資顧問者則有一九三三年康沙土州 (Kansas) 所設之立法會議，由上院出十人下院出十五人合組而成。意在便利州議會之議事，並借此養成立法



之指導人才。米吉根州 (Michigan) 亦有之，惟人數較少耳。維斯康州 (Wisconsin) 亦有類此之會，係以州議會議員十人與州長由從公民中委任之十人，合組而成。然顧問性質居多，非意在便利立法也。他如加羅林州 (Carolina) 亦有之，特組織少異耳。

援助州議會之立法，而以圖書供其參考，特設機關者，則有一九〇一年維斯康州之圖書委員會。凡有關立法之書籍文件皆可由此供給，並可詳細指點足為立法根據之處。自此州議會可不再求助於外間之法學專家，各州多仿行之，且有於此設立法律起草專局者。

## 第二節 德制

德國各州州議會如 *Landtag* 亦分設上下兩院。該州州憲法第四十三條明定本州之事權由州議會之上下兩院共同行使。但其上院以參與行政者為多也。普魯士州州議會亦分設上下兩院。其上一院用以代表州屬之省。其代表則由省議會選出。惟柏林則由市議會選出之。皆用比例制。每人口五十萬分配代表一人。其過二十五萬者以五十萬論。一省所出至少不得下三人。惟漢諾柴林 (Hannoverschen) 省祇出一人。故於此獨不用比例之法。各代表人數，每於人口調查之後，由州內閣重行釐定。省界有變更時亦然。德國之州議會名為 *Landtag*，其上一院名為 *Ständrat*，惟漢堡及 *Lithke* 皆為市，名曰市民會 (*Bürgerschaft*)。然在國家地位則與州等。兩院之關係，亦略如國會之上院與其下院。上一院則以參與行政者為多。

在德國兩院制州議會之下院議員及一院制州議會之議員，其選舉權遵國家憲法所定之四大原則，即普通、直接、秘密與比例是也，並不向性別別。其員數有多至百數十人，少至十五人者。然於州憲法規定一定之人數者，亦非無之也。

州議會之職權，凡非依國家憲法所定，屬於國家之權，州議會皆有議決之權。然因中央事權過廣之故，各州能自由行使者，亦屬無多。但雖屬國家立法事項，如非專屬於國家者，當國家尙未立法，或為立法之時，

各州仍可得而爲之，即各州亦得就此立法也。至關於個人社會共同生活宗教及宗教團體教育及學校以及經濟組織等事，如國家憲法於此有所規定，皆應從其所定。州議會勿論於立法之時，或爲若何議決之時，舉不得與之有所抵牾也。

立法之外，則爲監督行政。各州憲法，皆規定州政府爲責任內閣制。此爲國家憲法對於州政府所定之原則。蓋謂內閣應由州議會產出，並須得其信任。因此州議會隨時可對州內閣爲不信任之議決。勿論對於全體或其一部分，又或一員皆可爲之。並必由州議會之下一院爲之。責任內閣之意者，即謂州內閣應對此州議會下一院負政治上之責任也。如普魯士州州議會之下院爲此項之議決時，則須有議員三十人以上之連署。非隔日不得表決。至遲不得過十四日，並須以記名投票式決之。其他諸州憲法，關於此節，亦各有所規定。

關於監督行政之事，德國州議會於上述對於州內閣可爲不信任議決之外，則有下舉二事。一爲審問。二爲彈劾。前者以委員會議之式出之。關於審問委員會之設立，各州憲法皆賦與州議會以如是之權。若有若干議員之提議，即隨時皆可設立。如普魯士其提議人數爲下院議員總數五分之一。他州亦有多於是者。審問之事，勿論出於內閣所爲者，或其他官府所爲者，皆可加以審問。如有委員三分之二之提議，且可爲秘密之審問。除不得侵犯通訊如郵電等類之秘密外，可適用刑事訴訟法所定之法，以搜集證據。審問委員會，如向法院或行政官府調集證據，法院或行政官府，應隨時供給，不能抗絕，或推諉。如值議會任滿或遇解散之時，當新議會尚未成立前，其審問委員會則由常任委員會代之。後者惟施之於內閣。即州議會之下院認內閣閣員全部或其中之數員又或一員，行事有違背憲法或法律時，得加以彈劾。至其提出與表決均有一定人數。如普魯士提出爲一百人以上。表決則與修正州憲法之人數相同。即總數三分之二之出席，出席者三分之二之同意是也。其審判則歸於臨時組織之法庭。以一部分法官及議會所選之陪審員成之。如 Lippe 及 Schaumburg 二州所定，則以州事審判所 (Senats Gerichtshof) 行之。

德國戰後各州新憲法，其最足以限制州議會之權力者，莫如選民直接立法與監督行政。如普魯士選民對於

憲法之修正，法律之改正與廢止，議會之解散，皆得提議交由內閣轉致州議會。其第一須有草案。第二須有選民二十分之一之提議。第三須有選民五分之一之提議，並須有投票權者過半數之投票，而以大多數決之。惟關於財政公課及官吏奉給等案，則不得由人民發議。州議會如不信任內閣，內閣亦可付諸人民公決。如投票結果，否決議會之提議時，州議會應即自行解散。其他各州憲法，亦多有類此之規定。

德國自一九三三年三月舉行選舉，事先因國會起火之事，社會民主黨共產黨先後被解散。國社黨乃得空前勝利，希特勒 (Adolf Hitler) 已於一月五日出任內閣總理。至是德意國會，通過授權案 (Ermächtigungsgesetz)，授以爲期四年之立法權。自此所有各州議會以及地方民選議會，均經一併解散。次年一月國會復通過所謂國家改造案 (Reconstruction Act)。各州議會，遂一律罷廢，直隸國家，而無自治之權矣。

蘇俄於去歲頒布新憲法，其國以十一邦聯組合而成。每邦之下，有自治共和國。有區省自治省等之諸級。亦各有自治之組織。國家憲法於此，亦皆規定其大原則，惟邊疆繁複，應別行論述。至於上舉美英兩制，皆爲二重憲法國家下之高級地方議會。惟德國自國社黨專政之後，中央政治組織陡變，其各州之自治組織，爲之廢止。此處惟就戰後彼國國家憲法所定，及各州憲法所定者，作爲參證之資耳。以下則就單一國家之高級之地方議會分別述之。

### 第三節 英制

在英國高級地方議會爲州議會及獨立之市議會。後者於後論市制時述之。茲先論其前者。英之地方議會，不但似美國之分設兩院，且地方惟此一會議。議決與執行，亦不對立。且因英之本部甚爲幅狹之故，其重要法律，皆由國會議決。地方議會所爲關於立法之事，不過附屬或補助法規之類。議會之所爲者，什九爲行政之事。其州議會亦如是也。

英之州制係自一八八八年地方政府案而來。共分二種：一爲舊州 (Historical Counties)，其數五十二。此

專爲國會選舉軍務行政及司法行政而設者，非自治體也。此係自撒克遜時之 *Witan* 而來者。至爲自治體者，爲行政之外，大小不同。人口土地面積方里相去極遠。並倫敦在內爲數六十有一。其主要機關爲州議會。其議員則分爲二類。其一爲通常議員 (*Common*) 用選舉法選舉之。州屬地方，除其中之獨立市不選舉州議員外，其餘則分區行之。雖不分性別，往往女子亦能未婚者或寡婦方可以入選。今則此種限制已廢止矣。因州之選舉多屬鄉村集團性質，入選之人以有土地所有權者居其多數。其選舉制度與市之選舉相同。惟一選民，可在兩區註冊。即於此處居住已足法定時期，而於彼處則有財產，或於兩處皆有財產，凡如此類，皆可於兩區登記，得擇一投票。員續則隨各州人口多寡而異。最多有逾百人者。有應行變更時，則請之於中央主管機關。在昔爲地方政府部，今則爲衛生部。任期三年，期滿則全部改選。其二爲長老議員 (*Justices of the Peace*) 其數爲前項議員六分之一。即由前項議員於開會後十日以內選舉之。通常議員與非通常議員均不入選。但前者入選之時，則須開去源缺另行補選。長老議員，任期六年。每三年更選其半。故每一任之通常議員，皆有選舉長老議員之權也。長老議員，既經選出之後，則由全體議員合選議長一人。會內會外之人皆可入選。有時亦可由議員之中選舉副議長一人以代行議長之職權。

州議會之職權，多爲由昔日之治安推事之職權轉移而來者。大體爲管理道路橋梁，衛生，病人醫院，處置公產，檢查度量衡，及在本城邑之教育事務，並所屬地友之設置界等事。故州議會議長因其行使昔日治安推事之權，亦僕同治安推事，並受相當公費。至於議員不問何類，均爲無給。會期歲開四次。其首次以三月廿六日爲始。地方庭問，會議頻仍。議員又爲無給之制，凡非當有者不易辭之。故英廷派議會職員，已有數萬政給之語也 (*Government by horse and frog*)。治安推事，非不稱職，但因人民不喜官吏之其故，所以移設於議會。此可見英人之酷愛自治矣。

英屬蘇格蘭愛爾蘭地方政府，因歷史關係，與英屬威爾斯兩地頗有不同。蘇蘭之州制始於一八八九年。一九一九年復經改造。州議會之議員選舉及任期均同英制，但無長老議員而有所屬各市鎮之代表。至各

市代表則由各市議會選出。遇財政問題，如預算案時，其中如與各市無涉，卽市與州無擔負或州於市無所分配，則市代表即可不參加表決。但有四市則不出代表。州議會之職權多涉及於所屬之市。但亦多有範圍。如管理警察，限於行於人口不滿二萬之市。登記汽車，限於行於人口不滿五萬之市。辦理動物疾病法所規定之事，則限於行於人口不滿七千之市。設置收容幼年犯法之感化所，則限於在不另設警察之市。如制定何項事則以預防淫游游惰之人，或爲驅除有妨公益之事物，不論施行於何市，須先徵求該市同意。不論市之大小州議會爲其教育管理機關。北愛之州，始自一八九八年之愛爾蘭地方政府案。係製一八八八年及一八九四年英屬地方政府兩案而來者。大體與後案相同，至一九二〇年重頒之愛爾蘭地方政府新案，愛屬共有六州。其組織大體皆如故。至南愛自一九二一年，成爲自由邦之後，其地方政府，皆出自定。雖自爲統系，大體亦如英制。邦中共有州二十有七。

#### 第四節 法制

法國高級地方爲州(Department)，始於一七八七年。中經一八〇〇年一八三三年一八四八年一八七一年四次之變更而始成爲現行之制。至一九三一年止，計有州凡九十。大小不均。人口有少至九萬九千有奇，而多至四百九十餘萬者。土地面積有小僅一百八十五英里，而大至四千一百四十英里者。平均每州約得三千英里。其區域今仍因一七八九年之舊。

州設州議會(Council General)。自一八三三年，始定爲由人民選舉，一八四八年始行普選。但至今女子仍無選舉權及被選舉權。其議員每鄉(Canton)各選一人。被選之人，年須滿二十五以上。現任本州職官，皆不得被選。除首州之 Seine 州而外，其至多者爲六十七人，少者十七人，任期六年。三年改選一半。雖於鄉中無住所，但於此有財產或納稅者可入選。惟祇限於該州議員總額四分之一。議員日受六十或七十五佛郎之出席費。如離家至三基羅米達以上，則受旅費。州議會設於州長所在地，卽州之治所。其會期一年二次。開會之

後，則有行政委員會，以執行曾經議決之事。至少每月應開會一次。但有總統之命令及議員總數三分之二以上之要求，亦可開臨時會，並直選其議長。總統有時得下令解散州議會。惟自解散之日起，應於第四星期日舉行新選舉。

州議會之職權，以一千八百七十一年之法律爲根據。其所賦與州議會以議決之權者，爲關於財政賦稅道路慈善教育等事，以及分配州屬地方分擔國家直接稅之部分。州議會議員之選舉區，亦由州議會決定。至關於監督各省市行政之事，州議會亦有議決之權。中央政府有時向其徵求意見，則具書申答。惟議會之權力，視之雖甚廣大，實際則甚爲有限。其法定限制，則有下舉各端。一凡課稅借債，均有法定限度，逾限則爲無效。二凡爲處分財產之議決，須經國家之核准。三須不經國家之抗議。此謂州議會勿論爲何種議決，如非祇限於內部之事者，中央政府如認爲不當，或視爲有不法之處，皆可提出抗議。令其再議。必須過一定期間。短爲二日，長爲三月。自一九二六年縮爲六星期。不遇如此之抗議時，其議決始可發生效力。四議決預算須守一定之程序及成立之要件。即議決州預算時於議決之後，應經總統之核准。凡依法令歸各州之負擔，其預算案內應有規定。否則總統得於其中加入應有之規定，或改正之。州預算關於課稅或借債之規定，如有逾限之處，總統得抗議使之更正。甚至可加以撤銷。雖云由總統，實際則由內閣或主管之部行之。凡州議會議決之事，除祇關於本身內部之事，而不涉現行法令者外，均須得州長之承認。蓋州長負執行之責，非得其承認，則無從執行也。但法之各州州長，出自中央任命，而非出自地方選舉。雖當執行州自治行政之責，實兼代中央監督本州自治。故法之州自治，乃半自治而非完全之自治也。同時州議會中，惟州長乃有提案之權。提案之外，並有列會發言之權，亦得派員爲之。議員則無權提案也。

## 第五節 日制

日本今日高級地方議會，爲府縣會。其組織本諸彼邦明治二十二年之府縣制。歷經修正而爲昭和四年之府

縣新制。其議員名額因府縣人口多寡而異。凡不滿七十萬人者，定額爲三十人。七十萬以上未滿百萬者，每人口五萬加一人。滿百萬以上者，每七萬加一人。平時人數不得增減。惟在總選舉時方可爲之。議員由各選舉區選出。其選舉區大小兼用。以市區與從前郡長及島司所轄之區爲準。惟東京、京都、大阪三市及其他依勅令所定之市，其選舉區則以區爲準。未選舉區之選舉，以有效投票之過半數爲當選。大選舉區中，則以本區分配議員之名額，除其有效投票之總數，而以其商數五分之一以上爲當選票額。票同則論年次。年同則由選舉長以抽籤定之。並如衆議院議員選舉法，採提名候選制。不論自薦或推薦皆得於選舉日期前二十日以前，提出選舉名單於選舉長。並附交二百日圓或相當金額之國債證券之供託金。如本人得票不滿應得票額之半數，則其金額即沒歸於府縣。如已經自薦或被推薦之人，於選舉日期前十日之內辭退爲候補人時，其供託金亦須沒收。因其人既經提出志願爲候補人之聲明而乃於將臨選之時，又復辭退，實足以就誤他人於法定期限內爲候補人之志願，故特爲此以限制之也。如候補人於提出志願書之後其數不逾本區應出議員人數時，則可不必投票而就候補人爲當選之宣告。此外關於府縣議會議員之兼職皆有限制。他如當選者之如何表示應選，概如府町村制之所定，俟於後論之。府縣議會議員，任期四年。概爲無給。當選之時概不受選舉人之指示或委囑。

府縣會之會議，常會年開一次。其日期三十日以內。臨時會有要事時則開之。其期七日以內。社須先期預告。但有緊急事件時，府縣知事可選即付之議會。常會與臨時會，均由府縣知事專於十四日之前告示招集自期。有緊急事件，則不拘日數。會期已滿，並得爲三日內之延長。如有議員三分之一以上提出事件，要求開臨時會時，府縣知事應即招集之。如有定員半數以上要求議長開會，而議長不行開會時，得選舉假議長行之。被所謂假議長者，即臨時議長也。開會人數，爲定員之過半數。表決人數爲出席議員之過半數。可否同數，取決於議長。議長與議員退所議事件涉及一己或祖父母父母妻子孫兄弟姊妹之時，皆須迴避。但得議會之同意時，亦得列席與議。會議必須公開。但如有府縣知事或議長或議員三人以上之提議而經可決時，得秘密行之。其節不詳矣。

府縣會之職權爲如何，須視其有何議決。府縣制中於此則取列舉形式。其式約列有八款。一定歲入歲出預算之事。二關於決算報告之事。三除定於法律命令者外，府於賦稅徵收使用料手數料（公費）府縣稅夫役，現品之事，四關於不動產之處分買賣讓受之事。五關於積立金穀之設置及處分之事。六除歲出歲入預算所定者外，爲新義務之擔負權利之拋棄之事。七定營造物管理方法之事。但法令別有規定者，不在此限。八其他依法律命令關於府縣權限之事。以上八事之外，復有數事，亦在府縣議會事權之中。一選舉之權。凡依法令應由府縣會選舉之職位，皆屬於此。二建議之權。凡關於府縣公益之事向府縣知事或內務大臣隨時呈出意見書。此爲建議。三申答諮問之權，此如府縣長官因事有所諮詢，府縣會向其答覆是也。但如因此招集會議，而無議員應招，則會議不能成立，又或雖成立而不呈出若何意見，此時府縣長官，則可不俟其意見，而逕行處理其事。

高級地方自治，其在歐陸，不但與美制不同，亦與英制大異。蓋以中央行政爲主，而略附以地方自治，故其地方自治之上級機關，必以國家命官臨之。法國之州長日本之府縣知事是也。於此中央命官之下，設立行政機關，借與議會溝通，非如英美之高級地方行政機關，由地方選舉而來者也。法國之州制如是。日本之府縣制雖歷經修正終亦如是也。蓋其中央與府縣之關係，係仿效從前普魯士邦與其所屬之高級地方之關係，亦如法國國家與其各州之關係。

#### 本章參考各書

改正地方制度通義府縣制第二章，日本荒五郎著。

日本府縣制關係法規府縣制第二章，自治館編輯局。

世界各國現行憲法彙編第一輯第七種第五章第十二章。

William Seal Carpenter and Trist Stafford: State and Local Government in United States 第二章第



三十八頁至四十七頁。

William Bennett Munro: The Government of the United States 第二十九章三十章三十二章。

Charles A. Beard: American Government and Politics 第二十八章。

William Bennett Munro: The Government of Europe 第十六章二九二頁至二九四頁第二十九章五五  
次頁至五六一頁。

G. Montagu Harris: Local Government in Many Lands 第二章十頁至十三頁第十四章二四頁至二四  
一頁。

Teitz Morstein Marr: Government in the Third Reich 第二十七章一頁。

## 第九章 中國之高級地方議會

中國清末地方自治，隨當時憲政之呼聲以俱來。光緒三十四年六月初十日，既經資政院總裁溥倫孫家鼐奏准本院組織章程，而於次年成立。同年六月十四日，憲政編查館復奏准各省諮議局章程。各省亦於次年成立。其時中國方有所謂舉辦新政之事。地方自治，亦其一端。其事什九取法日本，日本則又取法歐洲大陸。故當時各省諮議局之組織，大體仍不出日本府縣會之窠臼，亦仍不出法國之州會與普魯士邦中省會之窠臼也。今試就其中所定各節，擇要言之。

議員名額，因人口未經調查，苦無確實統計，勢難用人口比例之法，乃以各省學額五分之一及漕糧撥數為準。寧蘇兩處因學額少而漕糧多，則各有加額。浙江漕糧雖多，但學額已敷，故不加額。東三省新墾因改省未久，學額漕糧皆難為據，皆為酌定相當名額。計順直一百四人名。奉天五十名。吉林黑龍江各三十名。江寧五十五名。江蘇六十六名。安徽八十三名。江西九十七名。福建七十二名。浙江一百十四名。湖北八十名。湖南八十二名。山東一百名。河南九十六名。山西八十六名。陝西六十三名。甘肅四十三名。新疆三十名。四川一百〇五名。廣東九十一名。廣西五十七名。雲南六十八名。貴州三十九名。時方有消融滿漢畛域之議，擬裁改旗制，而令旗人以所居地方為本籍。但因旗制尙實行裁改，而又不便使其無與聞政治之機會，乃於各省定額之外，特設旗人專額。順直十名。京旗附之。其他駐防則附於所駐之省。由督撫會同將軍都統定之。東三省為旗人本籍，旗漢一律選舉，則不設專額也。

選舉為複選制。即分初選與複選兩層。以廬州縣直隸州之本管地方及府之有本管地方者為初選區。以府及直隸廬州為複選區。至直隸廬州之無屬縣者，以其附近之府為複選區。初選當選人，為議員定額之十倍。先以議員定額，除全省選民之總數。再以此除出之商數，分別除各複選區之選民總數，此次所得之商數，即為各複

選區應出議員之人數。如有零數時則依次歸於零數較多數之區。零數相同時，抽簽定之。當選之後，如非有疾病，不能任職，或確有職業，色能常住本省，及經諮議局特許者，不得辭職。滿任後得再當選。雖然如此限制之明文，以理解之，應亦如是也。

任期三年。議員之任出缺，由本區之候補者遞補。除議長及副議長二人之外，每年照議員定額十分之一，選舉常任議員。即雖在閉會之後，此項議員，仍常川駐會也。

常會期爲四十日。自九月初一日起至十月十一日止。但得延會十日。如有督撫命令或議員三分之一之陳請，又或議長副議長及常住議員之陳請，得開臨時會。其期二十日。開會及議決之定數，均爲大多數制。即開會爲定額議員過半數之出席。議決爲出席者過半數之同意。議案有涉及議員本身或親屬又或職官者，皆須迴避。會期中凡關於議員之言論及身體之保障，亦皆有之。如在開會時期，議員於會中所發表之言論，對外皆不負責任。在會期中非現行犯不得逮捕審問皆是也。會議概取公開，但有督撫命令禁止旁聽經議長或副議長同意時，或有議員十人以上提議禁止旁聽時，得祕密行之。諮議章程原定應受同省督撫之指揮監督，故須與督撫上呈。後各省多以爲不當，爭之至力。後乃以議長之身分爲斷。即議長如係曾任京堂翰詹科道者，則與督撫往來用咨。如係內閣中書則用照會，其餘用呈。督撫行文於諮議局則用札。

諮議局之職權。其規定係取列舉形式，計十有二款。其中應出於議決者計有七款。一本省應與應革事件。二歲出入豫算事件。三歲出入決算事件。四稅法及公債事件。五擔任義務之增加事件。六單行章程規則之增刪修改事件。七權利之存廢事件。八選舉事件，如選舉議長副議長常駐議員資政院議員皆屬於此。第九款及第十款則屬申覆事件，即申覆資政院及督撫之諮詢是也。第十一款爲公斷事，即公斷省屬下級地方自治之爭議是也。第十二款爲受理自治會及人民之請願事件。自治會如府廳州縣自治會等。人民則民間團體，亦在其內。前款之公斷，與此款之受理，亦必經過議決而後可。但必自外請求始能置議，故與最前數款之議決事件甚不相同也。除上列十二款之外，諮議局復有三種職權。一得請求督撫查辦本省納賄違法之官紳。關於行政之事件，

得呈請督府批准。二遇本省與他省有爭執時，得呈請督撫咨送資政院核准。三諮議局對於本省督撫如認爲有侵害諮議局權限，或違背法律等事，得呈請資政院核辦。

諮議局各省於宣統元年一律成立。旋復有各省諮議局聯合會之設立。清末運動立憲，要求速開國會，頗多盡力。辛亥武昌起義，對於當時革命之事，亦不無有所贊成。及至民國紀元各省光復，設立臨時議會，其組織皆各省自定。其詳今皆不得而見。廣東一省尤與他省不同，即女子有選舉權及被選舉權。且有女子數人已被選此其特異者也。元年九月四日乃有省議會議員選舉法之頒布。二年四月二日復有省議會暫行法之頒布。暫行法乃省議會暫行之組織法也。前者參議院於決議之前，尙經幾許討論。後者因參議院行將任滿，其議員皆甫從各省競逐兩院之新選舉而歸，匆匆仿照昔時議局章程，僅僅改換面目，大體則與彼無大殊異。其選舉仍係取複選制。除無蒙古、西藏、青海之規定而外，大體皆如衆議院議員選舉法。各省議員名額爲各該省衆議院議員名額之四倍。對直隸一百八十四名。奉天六十四名。吉林四十名。黑龍江四十名。江蘇三百六十一名。安徽一百零八名。江西一百四十名。浙江一百五十二名。福建九十六名。湖北一百零四名。湖南一百零八名。山東一百三十二名。河南一百二十八名。山西一百一十二名。陝西八十四名。甘肅五十四名。新疆四十名。四川一百四十名。廣東一百二十名。廣西七十六名。雲南八十八名。貴州五十二名。

省議會議員，任期三年。會期爲六十日，得延長十日。臨時會期爲三十日。至省議會之職權，列舉爲十款。一單行條例但以不抵觸法令者爲限。二預算及決算。三除法令所規定者外，省稅使用費規費之徵收。四省債及省庫有負擔之契約。五財產及營造物之處分及買賣。六除法令有規定者外財產及營造物管理方法。以上六款，皆爲議決事件。七管轄本省行政長官之諮詢事件。八受理本省人民關於本省行政請願事件。九建議。即關於行政及其他事件，得向本省行政長官建議意見。十其他法令所定關於省議會之事件。除上列十款之外，亦得向本省行政長官質疑，及請求查辦違法納賄之官吏。其尤要者爲彈劾權。即省議會對於本省行政長官，認爲有違法行爲時，得出席議員三分之二之可決，提出彈劾案，經由內務總長提交國務會議懲辦之。其元以來

之省議會，至十七年以後，又一律能廢，而又無代之者。今雖有省參議會之設，然其事權與今日民主國家之立法地方議會相較，稍覺有不足之處。改正之事，自須有待。

自民元以來，盡分中央與各省事權，國中已久有此議。及民國五年，省制加入憲法之議既起，於是完全自治之說，隨之而興。各省企圖自治者，有鑒於憲法成立之無期，遂就本省首先為自治組織者，亦漸有之。民國十年九月浙江擬定省憲法。惟阻於省長夏超，未克實行。十一年一月一日湖南宣布省憲法，實行之後，亦亦相嘗成效。至十六年遂歸於廢棄。十一年國會廣續制憲，乃於天壇草案之外，增加國權與地方制度二章，並明定省得自定自治法。其制定機關，則由省與縣及全省法定職業團體選舉代表組織之。縣議會各選一人。省議會與法定職業團體所選之代表，各不得逾全省縣議會代表之半。省縣代表，各不限於會內議員。省之立法部則取一院制。其議員並須由直接選舉之法選舉之。惟憲法所定之地方制度，自始即未見諸實行。此不過舉出之以供學術上研究比較之資而已。

民國以來，民主憲政之失敗，其最要原因，衝以鄰見，不外三端。一為國家及各省事權之未嘗盡分。二者之兩權力之一伸一縮，全於法律無所依據，而以彼此之所謂實力為準。二為以武力為政治之根據。三為自強之欲於政治上爭取上游者，即不得不於地方上封殖軍權。如此國家自難進於真正之統一。三為自強而莽，無適當完全之自治制度。清末雖有諮議局之設，然事事仰承督撫之節制，既未能舉監行行政之實，亦終未足以救亡。

民國以來，雖有省議會，為時亦五十七年之久，然依違於都督將軍民政長督軍省長或軍省長之聞，亦未足以止亂。某日如能收縮地方軍權，樹立軍權一元之制，而以維持治安之責，委於警備隊，保甲。再使地方行政機關，由地方人民選舉，而以不隸軍界之人充之。又復於根本大法之中，以適當分配之法，盡分中央與各省之事權，使自省而下之地方，皆能於不背國家法律所定大體原則之下，得自以其意，自用其人，自理其事，敢信彼時之政治，勿論中央與各省皆必勝過於今日也。

本章考存卷

大清法規大全憲政部卷二各省諮議局章程各省諮議局議員選舉章程並其他有關各省諮議局文件  
中華法規大全暫行省議會法及省議會議員選舉法。

## 第十章 高級地方行政機關

## 第一節 美制

茲論高級地方行政機關，亦如前論同級地方議會，先就二重憲法之國家言之，然後及於單一國家。其在各國，名稱各有不同，但皆可以此稱之。

美國高級地方爲州，其行政機關爲州長。茲就其選舉任期繼任免職奉給職權論之。美國州長之職，其來甚遠。三百年之前，當殖民地議會未召集之前，威基尼州 (Virginia) 卽有州長之設。自此當獨立之前，其餘各州，亦皆先後設之。惟有二州係出於選舉，餘則或由英王任命，或由殖民地監督 (Proprietor) 任命。獨立之後，各州多以選舉州長之權，付之於州議會。然間亦有出之於民選者。後漸不由州議會選舉，一概取人民直接選舉之制，並以秘密投票之法行之。至其被選舉資格，必爲本州享有公權之人民，年須滿三十歲以上，而於本州居住滿若干年以上。其年期各州所定多少不同。至候選人之提出，各州所定雖其法不一，但以由政黨選民先行選出者，居其多數。此謂先由政黨若干人聯名推薦，同時被推薦之人，自然不祇一人，此時再由屬於同黨之選民，投票選舉一人以爲本黨州長之候選人，至正式投票之日，則由本州選民選舉之。當選票額，各州亦不一。其制有取比較多數者，亦有取絕對多數者，卽超過投票總數之一半是也。如取絕對多數，若投票之後，無人得票能足此數時，則由州議會決之，卽就得票最多者之一人中，決選之。當選州長之人往往不必候至正式選舉之後，卽可推知。但視此州之投票選民，以屬於何黨者爲最多數，則何黨所預定之後選人，如無意外變故，則必當選。因此正式選舉，尙未到期，而某州之新選州長，卽已騰載報章，傳說衆口矣。

州長任期亦因州而異。二年者計二十三州，四年者計三四州。三年者惟紐紐塞 (New Jersey) 一州。麻

州 (Massachusetts) 任期爲極短，一年一任。卒因任期過促，職事難舉，至一九二〇年始廢此制焉。

州長奉命，概由州議會議決。年有五千金元者，有諸州之半數。紐約州較優，其數爲一萬金元。此外並應由州議會爲之決定一適當之官舍，該州憲法於此亦定有明文。

離職之弊，蓋謂任期未滿，中途去職。其故甚多，如身故重病因故辭職等皆是。其最嚴重者爲州長之被彈劾而去職。各州彈劾州長，依州憲法所定，其彈劾案應由州議會之下一院提出，而由上一院加以審判。惟紐約州則由州之最高法院法官同上議院爲之。如有出席議員三分之二贊成彈劾案時，則可褫奪州長之職，並褫奪其此後於本州從公之權。至於選民罷免州長之制，行之者計有十二州。此則由若干選民，其數各州不一，聯名提出罷免州長之案，並同時預備繼任之人，舉行新選舉。若新選舉投票之後，實能舉出新任之人時，其罷免案即爲經人民可決。否則即歸於無效。然事甚難行，計至一九三二年之前，州長由此去職者一人而已。凡州長因故去職，如身故去職重病不能任事轉職或離去本州之類，依憲法所定，設有副州長 (Lieutenant Governor) 之州，則由副州長繼任。設有副州長者計今有三十五州。無之者則由州議會上院議長或下院議長繼任。如係因人民罷免而去職者，則由當時新選出之人繼任。但此時爲別一任期之開始，而不與前任未滿之期，合併計算也。

州長之職權，約可分爲數類。一、參與立法者。美國各州州長，亦采國家憲法之例，不得向州議會提出任何法律草案。各州憲法之上，於此概有明文。雖然州長恆爲政黨領袖，議員則爲黨員。州長遂得藉此而左右立法。且議會所立之法，必賴州長執行。故州議會中人，恆欲預知州長對於何項立法之意向，有時因何項事故，州長得召集特別會議。此時州長之意見，便爲議會所易知。所知者，其事即非關立法，然不能與此絕無影響也。故依各州憲法所定，州長雖無參與立法之權，但非公式之參與，事實上不但有之，而且甚大也。各州州長對於立法之事，亦非絕對不得過問也。蓋法律經議會議決之後，必須州長公布始得見諸施行。美國各州憲法，除北加洛林 (North Carolina) 而外，皆賦與州長以法律案抗議之權。最初獨立各州之憲法，於此皆無規定。嗣



因國家憲法如此，各州憲法亦先後仿行。不論法律預算及何種議決案，如須州長認可公布者，彼皆得於定期之內提出抗議。非經原議會出席者三分之二或四分之三之同意，不得仍執前議。但已過法定時間，而非在議會閉會之後，此時州長縱然表示拒絕公布之意，其原議案則不因此而失效也。至州長對於預算案提出抗議，則須對於全案，而不得對於某項某類而爲之。因此州長雖深知預算案中，某項某類甚爲不當，因恐懼及全案，遂亦聽之而不取即爲抗議。於是未免於各州財政有所不利。但至今日許州長對於預算爲部分之抗議者已有數州。

二、官吏之任免權。美國各州行政官吏，往時多由議會選舉。因是州長雖爲一州自治行政長官，指揮監督，頗欠統一。後此弊漸革，昔之由州議會選舉之職，逐漸改爲州長任命。但亦不無所限，即依法應經州議會之上一院同意者，則必求其同意。須經由考試者則依考試合格者之次序而爲之。推進級則不然。各州憲法皆賦予州長以免職或停職之權。然亦有所限。即雖爲州長所任之官，免職則必須經過公開之審查。如須經州議會上院之同意者，則必求其同意。

三、爲行政監督權。州長爲本州行政長官，則此權自爲其所應有。然因各州中之各部長官，多由州議會選出，而不由州長任命，故此權甚不易行。行政責任，亦爲之不專，亦不易收連絡一致之效。幸近已知其不當，州屬重要官吏，多有歸州長任命者。

四、財政權。此權之中，最要者爲編制預算。距今約四十年前，此權屬於州議會，而由一委員會專司其事。故州長對於本州財政，不能自行策畫。欠之此種不敢深信行政之成見，漸見消釋，而編制預算之事，亦由州議會轉移於州長之手。自是州長之財政權，及其責任，始日以見重。此爲各州行政中最大之改革，亦爲州憲法上最要之修正。

五、軍事權。美之各州，因歷史關係，概保有相當軍隊。州長則爲其統率，實際則設一副將以領之。州之憲法及法律於此多所規定。如馮州內有不靖之釁，或由地方官吏之申請，或出於州長之自酌，州長得依法律之所定，嚮導軍隊。如事機緊急，正當州議會閉會之時，州長得向總統請援。在州議會閉會期中，則由議會爲

之。但雖如此，以出於州長之要求者居多。如加入國家軍事時，州長之軍事權，則暫爲中止。近因注重國防之故，雖在平時國家軍部之所爲，涉及於州者，亦日見其多。各州亦必依其所定者行之。

六、參與司法權。美之各州，因歷史關係各有自設之法院，亦各有自定之法律。州長參與本州司法，厥爲赦免之事。關於此事，各州多有專司之官。州長爲赦免之事時，須與主管之官可會同辦理。或加入該官司之內，而爲其中之一員，所以必須如此者，蓋防其濫用也。

七、對於國家或他州之權。此雖無法定明文，事實上各州無不如此。如國家有所求於州，則必向州長爲之。其事以因敵內亂禦外侮關於軍事交通及行政者爲最著。至他州有事於此州時，亦向州長爲之。有時因事而與他州訴訟於國家之最高法院。其事雖應由州議會議決，但代表本州而爲訟案之當事者一造，則仍爲本州州長。

八、其他事權。此類之中，不祇一端。但就極通常者言之，如遇與各州議會議員之補缺選舉時，則公佈選舉日期。至於非係正式補缺之選舉，各州皆有一定日期。本州應選出之國家上議院議員，於舊有者任滿之後，新者尙未選出之前，則由州長暫派代理之人。他如代表本州而爲發言人，接見政黨領袖，代表本州而與中央或他州爲公式交際，皆爲州長之權。

美國之各州州長，世人多以一州之總統擬之。實則與彼迥不相侔。國家總統對於所屬閣員，完全有指揮監督之權。且亦能轄行其事。因中央內閣人員，全由總統進退，彼等關於所司之職事，亦完全對總統負責任。同時總統亦能實際問其責任。凡依憲法或法律屬於總統之事權，皆可實際行使，以求盡其極致。各州州長雖由本州選民選舉而來，然其下高級行政長官，亦復如是。其最要者如祕書長財政長官審計長官其他各部長官，亦多由選舉而來。且多出於憲法之規定。故與州長有如同賓僚友，而非長屬。如盡爲同黨之人，意見尙易於一致。若參雜異黨之人在內，政治意見，以及所感利害，均各不同。故州之行政，州長實非如中央之總統，可駕馭均一也。此蓋由於當各州之初期，既過信分權主義，而又懷疑行政方面之難以盡信，於是不必由人

民選舉之公議，固亦使之必由此而出。此種信弊至今久已見及，已在設法改正之中也。

州長之官，或立行政會(Governor's Council)者有 Massachusetts, Maine 及 New Hampshire 三州。其由咨議院，或則選用防備州長之越權行事。North Carolina 州依其憲法所定亦有此會。州之行政官為當然會員。專備州長之顧問。尤以州議會開臨時會議時為要。蓋此時必有特別事故關係州之政局也。麻州紐哈姆士州，其會員係出於州民選舉。他州則由州會兩院合選。此三州此會職權較大而且多。如對於州長任命官吏及赦免權之同意，如建築違背訂立契約，處分州之財產，關於州屬官之退老撫助以及一切行政，或由其覆核，或由其參與，事所恆有。其中會員不過七人，而隨時可設立委員會。其名目至百十六之多。麻州會於二十年前開憲法會議時，欲廢此會，但終留之而略加改革耳。

美國各州之行政，關於事項之分配，以及機關之設定，皆由州議會一一為之立法，而與國家立法無關。各州行政，雖不盡同，該而言之，則有下舉各端。

一、總務。此類之中，凡文書之保存與分配，典守印信，籌備選舉，皆屬之。由州祕書長專司其事。司法行政亦在此類之中。州之司法行政長官，為州檢察長(The Chief Prosecutor of the State)。凡有侵犯本州權利利益行為者，則代表本州，從而檢舉之。並監督州屬地方之檢察官。兼為州議會州長及其他州政府內官廳之法律顧問。至於選舉行政，則有獨以司其事，並有地方司選之官吏以輔之。考試則有三人之考試委員會，專司其事。但三人之中，不得有二人屬於同黨。由州長經由州議會上院之同意任命之。除由州議會選舉及由州長選擇或法律別有所定者而外，官吏非經過考試合格，不得任用。進用之後，依次進級，亦須考驗成績。

二、財政。財政設有專廳領以廳長。凡州之收入支出舉債皆由其經營。此類之中，至要者復有銀行保險兩事。各州關於此二事，亦皆有法律詳為規定，並特設銀行保險局以司其事。凡經州政府許可設立之銀行，或保險事業，皆在其監督之下。此如檢查帳簿，稽查投資，檢查有無合法保證，對於營業，有無準備，以防範其不振。股東債票之發行，亦須事先檢查與其有關係之財產與抵押品。此類之中至重者，莫如收稅。收稅之中文至

重者，莫如估價，即就人民所有之不動產而估價也。因不動產於稅源之中為最穩固，不易偷漏，故各州稅收多在於是。但動產如擔保物票，債票，銀行存款，他如經營何種事業，官廳依其事業之價值而許可以若何權利，皆為公衆財富。但就此徵稅則較之不動產極不易為也。但營業所得，以及遺產等稅，各州漸已行之，亦皆特置徵收機關以司其事，而又以地方徵收機關自下為之補助。財政之臨時行政監督，則有審計局。凡財政廳長之支付命令，須事先核准。並按期審查其交出於州議會之報告及決算。

三、衛生。此類之事，各州亦設有專司。因晚近人口趨於聚居，衛生之事，日見其多。故各州之中，亦多就此立法。如登記死生，報告鄰近疾病，消毒，病者定期隔離，處置穢物穢水，檢驗飲水食品，驅除有害物類，改良居民不合衛生之習慣，皆此類中之事也。

四、公用。此類之事以關乎交通及供給日用者為多，如火車、汽車、電力、交通、飲水、煤氣、電燈等事皆是。各州於此類之事，始皆任之私人經營，而由其許可。惟營業之人，往往但知為己，不為公衆設想，社會恆感其不便，州政府或收歸公有，或嚴厲監督，或各按其事之性質設立專司以司監督之事。或為之和解勞資爭議，或依其提出之意見，為之規定章程。或令呈報業務之財政狀況。或令其如何規定價目，以及服工情形。或代其研究改善事業，而予以若何勸導。其事殊不一端。但因黨派關係，人事關係，往往因此多設駢支機關，亦一弊政也。

五、實業。此類之事，各州在昔皆視為政府以外之事。自勞資問題，日益加甚，各州政府於此亦漸加過問。其最著者即勞工局也。關於工廠衛生，女工童工，關於傷害老病及失業之保險最低限度之工資，各州已多以法律求為適當之規定。或即由勞工局司之，或別設管理之官，要皆此類中之事也。

六、教育。此類之事，各州在昔多任之城市鄉村之中。近已多不如是。概設一州教育廳以司之。其廳長則曰教育監督。然其權限各州不同。有極大者。凡有關教育之事，如課程書籍分配地方教育基金，規定教員資格，無不過問。其小者有僅居於建議地位，而無實際職務者。

七、管理公產。此類之事，如道路森林鱉產狩獵漁牧碼頭建築物皆在其中。各州管理之時，非但專為收

益，其中亦有節制享用，保護種類，增殖生產之意。或由州運行辦理，或但加以監督考核即爲已足，各隨其性質之所宜而爲之，亦皆設有專司。

八、絲綢。此類之事，各州雖亦設有專司。但其專以在地方者爲甚多。如貧教育盲啞跛有心疾者及其他癡疾之人皆在此類之中。關於司法行政之監督，監獄及感化所，各州亦有歸於此類之中者。

九、管理專門職業。凡專門職業，其中有由州府保證之後，方可爲之者。此如醫士藥劑師產婆看護建築工程師舟車之司機及駕駛者皆屬之。特定商業許由官發給執照，方可辦理者，亦在此類之中。其經費即以所收之公費充之。

十、軍事。此類之專近多歸之國家。戰時幾乎全然無之。然在平時，仍略有其事也。

各州行政，其極大之弊，爲州議會隨時議決增設機關，或重複或駢支，甚或根本不必有此而僞爲之。夫據不外因人因難而然。但人民之財政負擔日益加重，則必至之勢也。

美國各州，自立法而至行政。然特定事務，中央欲求其改良或希其增殖，於是與有關於其事之州，設法合作，中央依該州之預算，加以補助。補助則設有基金，亦有保管機關。或對於有事而爲研究調查報告試驗等無不可，而由中央與州分任其經費。其事以農業教育爲多。因此雖爲各州之事，而由中央政府加以過問者，已日見其多也。

## 第二節 德制

德國各州政府，依國家憲法第十七條之規定，須爲責任內閣制。此謂州政府須得州議會之信任也。且除雷德州 (Wester) 一州，其行政係由普魯士 執行而外，各州最高行政機關，皆爲州內閣。然其名稱各州頗不一。如在旅白州，及柏林門州 (Lippebeck, Brunon) 則稱元老院 (Senat)。在海萊州 (Hesse) 則稱議會全體內閣 (Landes Ministry)。在萊茵省 (Lippe) 則曰州長 (State Presidency)。在勃羅州 (Schleswig-holst. Lippe) 則曰州行政

開。員數多少不同。小州有祇三人者。大州則八九人不等。然其三市如檳榔嶼則十五人。怡保則十六人。Penang 十四人。因此三市之元老院，係兼市與州兩種性質。所舉甚多，須分別為之，故人數不再過少也。普魯士內閣為總理一人。內務財政司法教育農務商務公益總長共八人。白佛亞州內閣為總理一人。內務外務財政司法教育農務商務工務公益九總長，共為十人。亦各有政黨關係。其所負責任，亦有共同單獨之分。全部閣員，由州議會選出者，有十四州。此處所謂之州議會，實指下一院而言。普魯士則但於州議會選出總理之而由彼選任其他閣員。但總理由州議會選出，其所選任之其他閣員，仍須經州議會之同意者，亦有數州。其尤甚者，如 Mecklenburg-Schwerin 全部閣員，皆由州議會選舉，不因總理與其他閣員而有分別也。

州議會之職權，舉其大端，約有以下數事。甲參與立法。此中一為提案。即由議會提出何種法律草案而請其議決，二為公布法律，即法律無論新定改正或廢止，必須經其公布而後生效。三為發布與法律同等之緊急命令，但須在憲法範圍以內。如在州議會閉會期中，須經其常任委員會之同意。四為於法律所許之範圍內，發布補充法律之命令。於議會開會後，請其追認。如被否認，則失其效力。五為召集人民公決，以糾正立法，此則祇有較州有之。如在 Anhalt 州，內閣對於州議會所議決之法律，如有異議，則可交其覆議。覆議之時，若仍持原議，此時內閣得付諸人民投票決之。在 Hesse 州內閣公布法律須有總理及閣員滿總數三分之一之連署。如拒絕公布時，得於兩月之內，宣付人民公決。漢堡 Bremen, Mecklenburg-Schwerin 等州，皆與此同。如新在 Mecklenburg-Strahlitz 內閣，可不交州議會覆議，逕行宣付人民公決，如人民公決之後，與議會所見不同，則州議會應即解散。如與內閣主張相反，則州內閣應即辭職。在 Oldenburg 州，則又不同。州內閣與州議會，關於法律案，如意見相左，則先之以彼此協議。協議不諧，然後宣付人民公決。

乙施政方針之決定。每一內閣成立，其施政方針，則由總理決定，而向州議會負責。其他閣員之選擇去留，即以此決定之政策為準。如係某閣員主管之事，則分別處置，各自向州議會負責。丙為關於財政之事。此中最要者為預算之編制及其提出，決算之整理與其提出，負債及課稅等事。負債均經州議會同意。課稅則

須有稅法。丁任免事件。內閣對所屬官吏，有任免之權。屬於單獨官員者，則由該官員單獨爲之。或對於州議會之權。此中之事有幾。一爲提前召集州議會。二爲出席州議會，或其他委員會，向其發言，或答覆質問。三爲行使解散權。除 Oldenburg 州內閣有逕行解散州議會權之外，各州於此皆有限制。如在普魯士，內閣總理解散州議會時，須與州議會之上下兩院議長先行協議。Bremen 須有議員總額三分之一以上之事先同意。Baden 須先經八萬合格選民之聯署提議並經過半數合格選民之可決。Brunswick 及 Schaumburg-Lippe 必須經人民公決，內閣方可爲之。Lippe 勿論內閣決定，或有議員三分之一以上之提議，必須經過人民公決方可爲之。在前一端時，於人民公決結果之前，州議會不信任內閣之權，應即暫行中止。在後一端之時，於投票結果之前，州議會之委員會，應以顧問性質參加內閣事務。其在 Württemberg 及 Saxon 解散州議會之人民公決案，內閣可以決定。州議會亦可提議。已參與司法權。此爲特赦。各州憲法多有此規定。惟大赦則非法律不能爲之。庚爲對於所屬地方之行政監督權。辛爲對於國家及他州代表本州之權。

德國各州，沿襲舊史而來，蓋爲封建遺物。人口地面，相去懸殊。如普魯士有地十一萬二千六百二十五方英里。人口當在一九三二年爲三千八百萬人。漢堡則有地一百六十六方英里。人口一百一十五萬二千人。地勢或彼此跨越。或不相連貫。革命之後，國家憲法既定有簽定各州疆界之法，而其中央集權亦大行擴張，漸有趨於單一之勢。至一九三三年四月於前遞授權法通過國會之後，內閣遂毅然下令使各州政府，一律直隸中央。廢去各州議會所選出之總理，以國家所命之道路監督(Raichsstatthalter Regional Governor)代之。自此各州於憲法上所享之自治保障乃隨之而去。然終不失爲絕大史證。廣土衆民之國家，仍不無應行參證之處。彼今日之西班牙，士狹民寡，而爲純粹單一國家，然其一九三〇年之新憲法，關於地方制度取法德制之處，仍不少也。

德國依其維瑪憲法，雖係二重憲法之國家。其各州行政則大與美異。因爲憲法所界於國家之立法權，極爲廣大。故各州之行政，本其自定之法律而來者，殊不甚多。又因國家行政，多不逞自爲之，而委任各州。所以各州行政，多屬代行之性質。因此各州行政機關，須承受國家命令，並須接受其所委派之監督。國家經州政府

國會議員，亦得向所屬地方，派遺監督人員，其承委執行國家行政時，如遇發生爭議，國家或州之政府，各得派憲法法院，以辯察裁判，但裁判機關，國家法律如別有所定，則從其所定。爭議之判決，雙方皆須遵守。但各州對於國家則負有憲法所定之義務，而故應不盡其義務之時，國家得加以強制，並得加以兵力，以備國家立法集中，行政分權主義。故各州之事，以代行國家之事為多。又恐行之不力，或竟不之行，所以由中央派員，又有知此種去之強制權也。

各州自治之說，亦如國家之與各州，以地方代行為原則，而以各項行政委之所屬地方。至代行國家之政，其辦事之性質，雖委於下級地方者，亦復有之。

以上所論，雖為三重法國家之上級地方行政，然如德國自其新憲法頒行之後，實已趨於單一。故其各州之行政，較之英國各州，與其中央之關係，則迥不相同。因自立法而至行政之事，實視彼為最少也。及至一九一五年，則更太易矣。此後則就單一國家之上級地方行政論之。

### 第三節 英制

英國高級地方行政機關為州議會。蓋自議決而至執行，不分立也。其施行各項州政，恆以委員會為之。委員會有常任與特別之分。有法定者，亦有隨時因便而設者，又有聯合委員會。蓋謂與循迴法院之治安推事，聯合或與其他地方聯合。此亦有法定者，亦有不然者。世之行委員會制而最能奏效者，莫如瑞士與英國之地方政。府因其德公之人，其選高於常制，且能重公德善協和也。委員會而外，則為有給之各項職員。英國地方政府，於此類人員之選退，亦能慎重其選，期其得人。人情私誼，親故援引，可謂絕少。故能者得安於其位，不才者無由以進也。

州議會年會四次。首次在三月初。凡各委員會之委員，及各聯合委員會之代表，皆在此期中由一司選委員會或謀畫委員會(General Purposes Committee)選出之。其常任者各依地方政事為之。如衛生道路學校醫院辦理



國會選舉提出私案等類是也。法定必設者，如財政教育及稽查養老院瘋人院等類委員會是。委員會隨時特別設立，則隨地方情形爲之。如地方警察委員會是其例也。其法定聯合委員會，爲州議會與其地之循迴法院之委員會。其職權厥惟公安警察。委員人數及使副委員長之選舉與其職務，皆有規則定之。聯合委員會，雙方同數而自選其委員長二人。得票相同，則抽籤定之。雙方人數如不能決定時，則請之中央主管之部。聯合委員會，如前經州議會改選，即不得延長過三日。其他委員會亦均於州議會改選後一月以內，一律重新組織。凡各委員會，皆各自選舉正副委員長。並得依其職務之內容，再設分委員會。其統屬關係，亦如各委員會之與州議會。州與州之間，或與所屬地因有公共事件須協同辦理者，則以聯合委員會行之。

專門有給之職員，有出於法定者。亦有得聽便設置者。前者有州議會秘書，會計員，審計長，警察長，測量員，化學技師，度量衡檢查員，衛生醫師驗屍員，及循迴法院之書記。此等雖爲法院之官，實兼州之司錄，故亦由州議會任用。凡法定職員，皆有關於其事之單行法律。其非法定者，則依州憲務之多少與財政之貧富定之。職員之任用，恆由有關之委員會推薦，而由州議會核准。有缺出時，先由有關之委員會刊布公告招充。應者須提交應交之證件，由州議會審查。一缺而有二人以上應招，則由州議會投票決定，而取得其票絕過多數者，即過投票總數之半也。至較低級之職員，則由委員會逕行任用。凡職員依其所司，各有專務所而屬於該管之委員會。

州之行政，既賴乎各委員會，則州議會首須依其議決而賦與委員會以何種職權。如係出於法定者，則必依其所定。如警察則必屬之於議會及循迴法院之聯合委員會。財政委員會則不得賦與以課稅及募債之權。各委員會之議決，或其所施行，均應由州議會加以核准。如係出於聯合委員會者，則由所聯合之機關，加以核准。但州州之地邊境人民數層，開會不便，除法律設有限制者之外，州議會恆假各委員以相當之便宜。即遇事可不得其稟報，而但爲辭後之報告與追認。且此亦多係形式也。必係特別重要之事，而後由州議會決之。分委員會，選舉非重額之事，委員會亦可與以相當便宜。亦如州議會之與各委員會。至各項職員，則皆兼承委員會

行舉，而不直屬於州議會。其奉給撫卹退休養老各金，均由州議會定之。

州議會之職權，議決執行向來不分。故勿論何事，凡歸其議決者，即可自行執行。且因地方之事，多出自國家法律，多係已經議定，州議會於此亦不必再行置議，惟有依其所定，逐一施行而已。此實由循迴法院之推安推事而來者也。英之各州，本處於循迴法院之下，其中設有治安推事。至於微細之事，則由簡易法院（Magistrate）理之。其事權以司法及警察為主，間及其他行政之事。後者生產革命之後，生產發達，人民生活日漸改觀，地方政事，亦日漸增加。久之治安推事，勢難兼顧，至一八八八年，乃設州議會。院司法仍留於循迴法院，及警察由州議會與循迴法院聯合辦理而外，治安推事之權，皆移歸於州議會。其事關係地方全體，自非一端。舉其要者：一為財政，凡籌算決算課稅及舉債皆屬之。二為交路，凡公路橋梁輕便鐵路皆屬之。三為公廩，凡公產之管理出租出賃或處分皆屬之。四為水利，凡河道海塘碼頭等事皆屬之。五為衛生，如隔離醫院，精神醫院，施醫收養廢疾防疫等事皆屬之。六為教育，其中最要者為普通專門學校之設立與維持。七為農業，其中包括土地之管理分配改良利用及家屋設計等事。八為於何種法定事權之內，制定單行規則及附屬法規。九為向國會提出私案，或及對他人所提出有關於本州之私案。十為依法律執行屬於州議會之事。十一為辦理選舉登記選民及其他關於戶口統計之事。十二為警察公安。此節則如前所述，由州議會與循迴法院共同辦理，而由專設之聯合委員會行之。凡屬於州議會之事權，州議會隨時得依其便利，召集州內下級地方行之。州議會所定之法規，如因此發生爭端，而至於涉訟時，法院於審判之時，可加以解釋，而決其當否。如以為否者，法院則可不為執行。如某一法規，其中規定對於違背本法規之人，加以何等之刑罰。法院如以為不當，則不為科罰是也。

英國州之行政事項最要者，厥惟財政。此應先就豫算論之。每當三月一日會計年度開始之時，州議會各項行政之主管人員，先經由一委員會核其承管之事務，編造來年概算（Budget），而由委員會於審定之後，然後財政委員有覆核，以備提出於議會。財政委員會，彙齊各委員概算，然後據以編制正式之州預算，提出

於州議會。每一職員，於會議之前，皆應分配一牒本。開會議決之後，於會計年度開始時行之。

每至會計年度結束之時，則備具決算。所有其中開支，須經財政委員會證明其皆依據算所定，或法律所定。並須呈報中央與省地方政務之部。

豫算及決算之後，所應論者則為州之收入。收入之中，以稅為主。在昔隨事課稅，分別徵收。自設州議會之後，徵收漸歸統一。其稅收大宗，為不動產。故州議會之中，設有不動產評價委員會。地方各有代表參與其事。凡屬地方之不動產，皆須由評價委員會，隨時評價，然後以此以定應課稅率。稅有通行者，亦有特別者。凡因益州之事而課稅，分配州屬地方一律負荷者，為通行稅。特別因某地方之事而課稅，祇於與其事有關係之地方而行之者為特別稅。二者各有會計。勿論何者，如入不敷出，亦不得挪移也。

收入之中，次於稅收者為中央補助(Grant-in-Aid)。此蓋為地方辦理國家行政，或半國家政府之事，恐其經費不足，又冀其辦有成效，則由國庫施以補助(Fixequeur Contribution)。如教育農業警察國家皆有補助之法。按依豫算所定，酌量補助若干之數。此則恆就特定之國稅中為之。如許可特種營業之許可稅，其中以酒釀為多。往往以之補助地方行政經費。許可稅之外，亦可以遺產稅充之。州議會承受國庫補助，然後分配於所屬地方。但分配之後，何如用之，則聽地方酌定。凡州承受中央補助，中央對於其事，得加以考核，而視其辦理之成效，定補助費之多寡。

州之收入，謂之州庫藏(County Fund)。掌理之者為州之會計主任。其人恆為一銀行家，亦須有相當保證金，約萬鎊左右。凡州之收入即由銀行儲存，而付以極廉之利息，約二釐左右。

課稅而外，預舉之舉為舉債。凡舉債州議會議決之後，須得中央主管地方事務部之許可。並須由此先行調查，以為該州稅源之財源。如除積金而外，其負債總額，或真擬舉之債，已超過本州年徵稅額十分之一之時，則須得中央主管部之暫行命令。其命令並須經國會之核准。其所舉之債，須於三十年內償還。零借總借發行積券皆可也。

#### 第四節 法制

法國州之行政機關，爲州長(Préfet)。由其國家總統，經由內務總長之推薦任命之。但無法定資格。恆由州之下級行政官吏，如副州長之類提升。大州之長，則由小者轉任。然亦不牽拘於此，而在內務總長自擇。州長亦可由內務總長之呈請由總統加以免職。然不多見。以予他請或予以有俸給而無職掌之職位者，居其多數。每遇內閣變更，內務總長易入，各州州長皆不免有所變動。州長之去留，其權雖操之於內務總長，兩院議員於此亦非無力，而以下議院議員之力爲尤大。因內閣之成敗進退多視下議院之意向以爲斷。內務總長之能否安於其位，則又視內閣之壽命以爲斷。上議院雖亦可以左右內閣，但不若下議院之爲常見也。因此之故，某州所出之下議院議員，對於內務總長關於本州州長之選擇，恆不免有迎拒左右之舉，而州長在職之時，亦恆不勝其揣揣之意，而以國會改選內閣變更，或內務總長易人之時爲尤甚也。

凡州長於其本州之內，同時具有兩種資格。一爲中央政府之代理人。即於其所部地方之內，依國家法令，執行國家行政，而上對中央政府負其責任。二爲地方行政首長，即州議會議決之事，除屬於內部者而外，均須由州長爲之執行也。州長雖同時具有此二種資格，因其出自中央政府之任命，而又隨時可令其去職，州議會對彼則無此去留之權，故究以前者之資格爲重要也。

法國各州州長之職權，依其性質，可分爲三類。一、執行國家行政。此類之中，凡國家法令施行於本州者，則由其推行。如徵集軍隊，安輯退伍，調查戶口，辦理選舉，皆爲此類之事。有時對於與彼有關之政黨，求其於本州之內，能得選舉勝利，尤爲其必應盡力之事。其他則有徵收國家賦稅，管理煙草專賣，檢查刊物郵電橋梁道路以及有關交通之事。醫院防疫各項衛生之事。管理學校檢定教員各項教育之事。凡此諸類之事，如有關於其奉之法令則從其所定。如有依法設立之官職人員，則隨時加以監督，分別向中央主管之部，負其責任。

二、執行地方行政。在此類之中，如上舉各事，凡依法令可由州議會議決者，議決之後，皆由州長執行。因此之故，州議會開會之時，州長應先預備議案，提出於州議會。法國之州議會，惟州長乃有提案之權，議員則無之也。預案亦由州長編制提出於議會。議決之後，仍須呈報總統核准。州議會議決之事，如州長以爲未當，則可請決於中央政府。內務總長且得呈請總統解散州議會。此雖爲出於內務總長之請，實際則以出於州長之請者爲多也。

三、爲監督所屬地方之權。州屬之地方有縣有市。其一切行政，均在州長監督之下。其所有官吏，如應由中央政府任命者，州長得依其意見，提名推薦。並得向主管官署覆諮詢，陳述意見。凡本州遇有新起之事，法律皆無所定，其如何處理，則由州長酌量行之。法國自魯易十四以來，完全集權於中央。拿破侖繼起，其勢更甚。從前封建遺迹爲之盡絕。第三共和之後，循之不改。故法國至今爲完全中央集權國家。其耳目與手足，皆寄於各州州長。故州長實集權之樞紐也。

州長之次，有州丞或曰副州長。每縣各一。由中央政府委任，無特定職權，概受州委託，管理縣內行政。州長之佐屬，有祕書長及州參事會(Conseil de Prefecture)。其中設有會員三人，以司審計及備州長之顧問。其重要之職權，爲受理州內初審之行政訴訟。卽州內之行政訴訟，先向此會起訴也。會員及祕書長，均由中央任命。會員必須年滿二十五歲以上，並爲法律專家，或曾受行政之修養者。此外則有諸局。各設有人員，各依所事之性質，設有資格限制。其如何選擇任用皆有法律分別爲之規定。

法國自十四世紀以來，消除封建，王權日固。中經黎吉盧(Richelieu)魯易十四拿破侖第一以至今日，積久成爲完全中央集權之國。故其各州行政，什九爲自中央之支分，而由州長執行，或由其協助。出自州之自議決而自施行者，實屬寥寥。此種行政之事，亦屬甚多，大體可歸之於下舉五端。

一、警察。法國設有警備隊(Gendarmes)多由退役老兵組織之。全由陸軍編制給餉。然與內務司法兩部亦多相涉之事。巡行國內各地，尤以鄉區爲最注重。凡州長以及市長或市之警察長官，遇有因維持安寧秩序，

或執行刑罰之事，皆可向警察指揮長官請求協助。凡人口較少之小市，其警察長之委任，皆由州長之提名。在人口滿六千人以上之市，其警察長雖係由內務總長薦人，由總統任命，但乃聽州長指揮監督，以執行其職務。

二、道路。法國道路，其國道爲下舉三者。甲由京城達於邊防地帶或陸海軍駐屯之地。乙與此相同之路，而略爲次要者。丙京城與各城市相接之路，或各城市間相接之路。國道之外，凡道路連接州屬之重要城市，或與他州相連之路，均屬於州道。州道之下，名曰鄰近之道。其內亦分三種。甲連接數處重要城市或鐵路之大驛站。乙爲連接某一部之城市與二等火車驛站，或內地中心相連之路。丙爲城市通達鄉村之路。國道州道皆爲大路。屬於中央工部管理之下。於所在州內，由其州長爲部之代表，並另設主管之道工局主持其事。其經費則由中央與關係之州，其間負荷。分爲兩類，或出於部，或由州議會之議決。如係新設國道，則須有法律之規定，勿論國道州道，其商務運輸，皆由州長定之。鄰近路中，如何分別，則由地方當局定之。稍重要者，須經州議會之議決，而經州長之認可。

三、教育。法國教育行政，其原則在於教育部主持之下。祇有農業教育及商業教育，可由農商兩部分管。教育部主持全國教育，其外則設有全國初等教育會，以備其諮詢顧問。其會員由教育總長推定十三人。其餘則由各教育團體選舉之。全國分爲十七之大區區，由數州歸併而爲之。初等教育歸各州辦理，以州長及視學爲其長官。二人分別爲州之初等教育會之會長及副會長。州初等教育會會員，爲二名之師範學校校長，二名之小學視學員。州議會議員四人。男女教員各二人。各由其所隸學校選舉之。凡小學教員，均由州長委任。各州各設一師範學校。但由中央供給其經費。如教員薪金生徒宿膳等費。此外中央並得於州內，辦理何種之專門學校。

四、公共衛生。此類之事，多歸於市。然州亦有之。凡市議會所定衛生規則，必由州長核准而後可。州長管理全州公共衛生，係由州立衛生委員會備其顧問諮詢。衛生學會之學員，由州議會就議員中選舉二人。醫士

三人。化學技師一人。工程師一人。建築技師一人。家畜獸醫一人。

五、救濟事務，亦可曰慈善。此類之事，亦以屬於市者爲多。但關於何種之救濟事務，州長亦恆有其在所必負之職責。此如對於失養之兒童，加以收養。對於病者施送醫藥。振濟有心疾之人。對於年老衰弱及廢疾不可醫之人，則必須施以救助。食指繁多之大家庭，與婦女生育等事，亦在應行救濟之列。凡此諸端，皆爲州慈善行政中之事，州長必須過問者也。

### 第五節 日制

日本之現行地方行政組織，分爲二級地方行政組織，與特別地方行政組織。前者爲內地。後者彼邦稱爲殖民地行政組織。如臺灣有臺灣總督，其下有州。州有知事。二廳應有長。朝鮮有朝鮮總督，其下有十三道。道有知事。樺太有樺太廳長官。海軍省有南洋廳長官。至租界如吾國之旅順口大連灣及其他所謂南滿鐵道附屬地帶，彼亦置於此類之中，各置一知事。設關東廳長官。於管內地方，分設三區。區各置民政署。凡此皆無通行之地方自治制度，今皆在日制之列。所論者即其前一類也。

日本內地，今日共分爲三府四十三縣。府則東京、京都、大阪。縣則以愛知、兵庫、神奈川三縣爲最要。府縣之下爲市町村，昔時尙有郡之一級，或島司之一級，介乎二者之間。至其大正十五年始廢之。但係高地或其他交通不便之地，得依內務大臣之指定，設府縣支廳。府縣支廳各設支廳長。對於一定之町村行其監督之權。至府縣之行正長官，則爲府縣知事。其下則爲府縣參事會。

府縣各設知事一人。其進退賞罰及一般行政上之監督，以及本身行爲上之監督，皆聽之於內務大臣。府縣知事爲獨任制之上級地方官廳。依地方官制之規定，代表中央政府，而有一定之權限。故凡不保留於各行政大臣之職權，及不屬於特別地方行政官廳之權限，則均在府縣知事職權範圍之內。其他行政之事，如依法令所定，特別委任於府縣知事者，自亦在其職權之中。並依其事項門類，分別承受主管機關之監督。至其具體事

項，分別言之，爲左舉各端。

一、一般行政事務之管理。府縣知事於一般行政事務，承內務大臣之指揮監督。至於內閣或各省主管之事，則承內閣總理大臣之指揮官監督，執行法律命令，管理所部行政事務。就中如教育、社寺、土木、振興、救濟、產業之獎勵、選舉之執行、警察衛生各種之調查，徵兵徵發之行政事務，皆屬於此。

二、府縣令之制定。府縣知事，關於行政事務，依其職權，或委任得於所部之內一部或全部發布府縣令，並得於令後附定關於違令之罰則，而以五十日圓之罰金拘留或科料爲其限度。凡府縣令必須公布。其方法得以府縣令預定之。

三、出兵之請求。東京府以外之府縣知事，如臨非常急變之際，須要兵力或須兵備以爲警護，此時得移牒師團長請其出兵。師團長若無正當理由，對此不得拒絕。但出兵之時，司令官祇於所請目的之內行事。

四、要求其他廳府縣警察官吏之應援。府縣知事於遇有災害警防或遇事有必須干涉之時，爲應援計，得與其他廳府縣長官協議，請其派遣警察官吏協助。內務大臣遇有此類請求時，得令府縣知事派遣所屬警察官吏，應援其他廳府縣之警察事務。此時被派遣之警察官吏，應與其他警察官吏，同在該管地方長官命令之下，從事職務。

五、指揮監督下級行政官廳及所部官吏。府縣知事遇專指揮監督支廳長及警察署長。如對於其處分，認爲有違成規或有害公益，又或有違犯權限之處，得撤銷或停止其執行。至對於所部官吏，隨事有指揮監督之權。如係委任官，則以其功過具狀上之內務大臣。判任官以下之進退，則自行之。

六、委任行政及自治行政之監督。凡委任市町村長之國家行政事務，府縣知事皆有指揮監督之權。如其處分有違成規或有害公益，又或有違犯權限之處，得撤銷或停止之。府縣知事本諸各種法律監督在其管內水利組合其他公共團體之自治行政。

與以上所舉諸種職權之外，府縣知事依府縣制之所定，又爲地方自治之執行機關，而有其一定權限。



府縣參事會之案亦仿自法國之各州參事會。其所以設此者，蓋有數故。一、因府縣會議案之散居各地。若無召集，則時間費財所費至多，遇有緊急之事，不能立即召集議會，而又不能竟不之議。二、時有輕微之事，不必鄭重詳議，則不必召集議會。因是二者遂有府縣參事會以爲府縣之副議決機關。又因府縣每年出納，不能無監督之需，遂以府縣參事會爲府縣出納之監督機關。又府縣選舉有爭議，則歸其決定。行政有訴願，則歸其裁決。此更備選舉行政之專也。固本之府縣參事會，蓋實介乎議決與執行之間。雖常純粹執行機關，然實與此爲近。故列於府縣知事之後。

府縣參事會，由議長一人及十人之名譽會員組織而成。議長即以府縣知事爲之。舊府縣制直稱府縣知事，蓋即以府縣知事爲府縣參事會之構成員。新制則改稱議長。蓋欲使其有別於府縣知事也。府縣知事，遇有故障，則以其代理者代理議長職務。此種代理者，即府縣之事務所屬之書記官等。府縣參事會之會員，由府縣會就議員之中選舉之。其選舉後補者，其數與正員同。遇有缺出，由府縣知事依次傳候補之人。其次序如係出於異時選舉者，則依選舉次序。同時選舉者，則依得票數目。數目相同，則依年齡。年齡相同，則抽籤定之。乃有關於此則應選舉之範圍與選舉之

府縣參事會會員之任期三術。故其選舉必隔年行之，仍待後任者就任之時滿任。府縣會議員，滿任之其亦與此同。參事會會後遇事應受若何法定處分，當其處分尚未確定又或判決之前，仍不失其參與會議之權。舊制府縣參事會之中，尚設有府縣高等官員之顧問地位。其所以以府縣知事爲參事會議長者，以其既爲府縣行政機關，同時復爲參事會議長，則會中議決之事，其勢自必便於執行。且行政之事，應具有在所必有之知識。以府縣知事爲參事會議長，故不應其無經驗也。

參事會之會期，隨事之繁簡，由府縣知事隨時召集之。並由府縣知事隨時召集。若有半數以上參事會會員之請求，府縣知事應爲有相當理由時，亦得依其請求而召集之。會議之時與府縣會不同，即不許旁聽也。各議長或其代理者及參事會之會員計算，非有過半數以上之出席，不得開會。開會之時，以出席半數之同意決之。可

否同數，取決於議長。勿論議長或其代理者，又或參事會會員，凡遇有關於父母祖父母妻子兄弟姊妹之一身上之事及一己之事，皆不得與議。如因此致出席人數，不足定額時，府縣知事應由候補會員之中，擇其與所議事件無關係者，依前述傳候補人之法，臨時傳補暫充之人。如仍不足數時，得就府縣會議員之中，擇其與所議事件無關係者，臨時指名以補之。議長及其代理者，因此應行避席之時，則以年長之會員為臨時議長。

府縣參事之職權係取列舉規定有左列各款。

屬於府縣會之權限之事件，受其委任而議決之事。二、屬於府縣會權限之事件，須臨時急施，府縣知事於此認為不暇召集時，而代府縣會議決之事。三、於府縣會已經議決之範圍以內，關於財產營造物之管理，有重大事項應行議決之事。四、於以府縣費支辦之工事，議決關於其執行中，應有規定之事。但法律命令別有規定者，不在此限。五、議決有關屬於府縣訴訟願訴訟及和解事項之事。六、其他依法律命令，屬於府縣參事會之事項。

前列第一款及第二款曰代理議決。第三及第四兩款皆可曰補助議決。於上列六款之外，最重要者則為檢查府縣出納。其檢查也，則由參事會就會員中選出委員行之。府縣知事及其所指名之官吏及吏員，皆須與會同。此蓋為隨時可行之臨時財政檢查法，而於府縣會議決預算決算，則為一種之補助方法也。

日本府縣行政，其權操於府縣知事。其事約如下舉數端：一、執行以府縣經費所支辦之事。二、公布府縣議會或參事會議決之事。三、管理財產及營造物。如有管理人時，則監督之。四、頒發收支命令，及監督會計。五、保管公文及證書。六、賦課徵收依法律命令所定，或依府縣會或參事會所議決之使用費手数料（辦公費）夫役及現品。七、其他依法律命令屬於府縣知事之權。上舉之事權，府縣知事得以其一部，使市町村吏員補助執行。府縣事務之辦事章程，由府縣知事定之。

府縣因辦理行政，得置有給之職員，而由府縣知事隨時任免，並就其中擇任府縣出納吏。府縣經府縣會之議決得置臨時常設之名譽委員，其組織選任任期等事，亦經府縣會之議決，由府縣知事定之。府縣知事因監督

所屬職員，得對之施行懲戒處分。譴責，即申飭，科以日金二十五圓以下之過怠金，停薪，暫時停職，解職，皆可。凡府縣吏員，如受有解職之處分，兩年之內，勿論由選舉或由任命之府縣公職，皆不得爲之。

府縣知事，辦理行政事務，如遇緊急事故，雖其事應由府縣參事會議決，但無暇召集參事會時，則可專決其處分之法。至次期開會之時，然後將其處分之法報告於府縣參事會。

凡有給之府縣職員，其薪額旅費及其支付方法，皆由府縣知事定之。凡府縣會議員參事會會員，及其他名譽職員，皆得因公領受費用。有給職員，於退隱退職身故以及廢養遺族，均得由府縣支給一定之金額，其數目及支付方法，皆經府縣會議決之後，而由府縣知事定之。有給職員，或其遺族，關於應得之支給金如有異議時，得向府縣知事申請。府縣知事自收到此類申請之日起，應於七日之內交付府縣參事會決定。如其不服，則可向行政裁判所起訴。如府縣知事對於府縣參事會所爲之決定，亦有異議時，亦可向行政裁判所起訴。

府縣行政，其中最要者爲財務行政。一、爲賦稅及財產。二、爲舉債。三、爲歲出入預算及決算。凡於府縣內有住所之人，皆有納府縣稅之義務。即無住所，如其滯在滿三月以上，即追溯滯在之初，令其由此負擔府縣稅。於府縣內雖無住所或未滯留在三月以上，但在此如有家屋土地或使之或占有之，或設有營業所，而爲何種營業，又或於此而爲特定之行爲者，對於府縣所課對於家屋土地物營業收入或行爲之稅，均有負擔之義務。住所滯在同時涉及府縣之內外，設府縣於上述諸端之外，對於收入有課稅時，則將其收入，就府縣平分而各就其應分部分課稅。凡涉及府縣內外之營業或其收入，關係府縣依法定標準於本稅之上而課附加稅時，則由關係府縣知事協議定之。如其議不諧則上請於內務大臣定之。府縣內之法人，如因合併而存續或設立又或消滅，其合併以前應納之府縣稅，仍應擔負。承繼人或承繼財團，依勅令所定，對於被承繼人承繼開始以前所應納之府縣稅，仍應擔負。礦稅附加稅則照礦區地面積分配本稅額。各就所分之額依法定標準課之。對於府縣之一部特別有利益之事件，府縣得向其爲不均一之賦課。或祇對於府縣之一部而賦課。賦課之時，則依勅令爲之。其不得課稅之法，除法律勅令別有規定者外，依市町村之例，因公益上或其他事由，若以爲

課稅不適於事，得按命令之所定而爲免課之事。府縣知事經府縣參事會之議決，限於有特別情形之人，得許可減免或遲繳。關於賦課細目之事項，依府縣會之議決，得付諸有關係之市町村會，令其於定期之內議決。如逾期不議，府縣得依勅令之所定，將其費用分賦於所屬之市町村，即依期議決。如不適當時，則由府縣參事會議決之。遇事必須有夫役現品時，府縣得向所屬市町村及其他公益團體或一部分之納稅者賦課之。惟關於學藝美術及手工之勞役，則不得爲之。除係緊急情形外，皆得以金額折課。夫役則由本人自應或以適當之人爲代皆可。課稅而外，則有使用費辦公費。對於以詐僞或其他不正當行爲，免徵使用費，或遺漏府縣稅者，府縣知事，得經府縣會之議決，照免徵或所遺漏之稅額加以三倍之科額。如其金額未滿五圓，則就五圓以下科之。此外關於使用費公費，府縣稅之賦課徵收，又關於財產營造物之使用，府縣知事皆得經府縣會之議決，設定五圓以下之罰金。對於科罰及科罰之徵收，如有不服，則可訴之於行政裁判所。

納稅之人，就賦課上認爲有違法或錯誤時，於徵稅令書或徵稅傳令書交付後三月內，得向府縣知事提出異議。市町村於接收府縣分付費用之告知後，亦得如此呈出異議。關於使用費公費之徵收及夫役現品之賦課亦然。府縣知事於接收異議後，應於七日內交付府縣參事會決定。勿論何方，如不服其決定，得向行政裁判所提起訴訟。

府縣稅之徵收機關，遇必要時，得檢查營業，其時間爲自日出以至日沒。於此時期之中，仍得至營業者之家宅或營業所臨檢。凡帳簿物件皆得加以檢查。凡府縣應徵之物，有不能於定期之內繳納者，則限期督促之。在緊急之時，對於夫役現品之賦課而不履行時，得折算金額，勒限繳納。逾限仍不繳納，則依國稅滯納處分之法辦理。即管押其財產，而公開拍賣也。此種處分，如係出於府縣屬吏之所爲，不服之時，得訴願於府縣參事會，請其裁決。如出於府縣知事之所爲，而不服時，則訴之於行政裁判所。府縣知事及其所委之吏員，如不服府縣參事會之裁決，亦得提起行政訴訟。管押拍賣之處分，未確定之前，應即停止其執行。凡府縣之徵收金，於國家徵收金之次，有分取之權。

府縣爲償債或爲永久利益，又或爲救濟天災事變，限於此類之事件時，得經府縣會之議決舉債。所有方法利率及償還方法，均在應議之列。但對於預算內之支出，而但爲暫時之借款，則但經府縣參事會之議決即可爲之。府縣於其必要之費用，以及依法律命令慣例屬於府縣之擔負，有必須支辦之義務。府縣之收支時效，準用國家收支時效。即公法上之債權債務如經五年而不履行，其時效即因而消滅。私法上之時效，則依民法之所定。

歲出入預算，由府縣知事，於會計年度開始之前，先行編制。與財產表一併提出於府縣會，請其議決。其會計年度，與政府之會計年度即與其國家年度相同。既經議決之預算，追加與更正，府縣知事皆得爲之。預算之中，得設繼續費，即以數年爲期舉辦之事件，或以數年爲期支出費用之事，各於年限之內預定各該年度之支出額。繼續費之外，得設預備費以備預算以外之支出，或爲充超過預算之支出，但不得以之充府縣會會經否決之用途。府縣因特別事故，並得經府縣會之請決，設立特別會計。預算於議決之後，應即報告內務大臣，並將其要領告示於外。決算則於翌年府縣會之通常會中報告之。其報告內務大臣，及將其要領告示，皆與預算同。預算編制程式並款項流用，及其他關於財務之事，由內務大臣定之。關於府縣出納吏及府縣議員之身元保證，及賠償責任，均由勅令定之。

府縣所掌事務之中，時有爲資力所限，不易舉其全功者，亦有涉及府縣內外，必須求其一致者，爲共同處此一部之事務，則彼此協議，制定公約，得內務大臣之許可，成立府縣協會。府縣協會，亦與府縣相同，於法律爲法人，其名稱組織協會之府縣，共同處理之事務，協會之如何組織，事務之管理，費用之支辦方法，其他必要之事項，皆須規定於規約之中。至協會之事務，則由內務大臣就組織協會之府縣中，擇其適當之知事爲之執行。其協議之時，其中府縣知事，執負執行協會事務之責，未便自定，故須由內務大臣定之。

府縣協會既成之後，或其他府縣，要求參加，或原有之府縣自願退出，因此其中府縣數目，不免有增減之時，其共同事務亦有因增加事項或減少事項，又或改變原定事項而有變更之時，其原定公約，亦不免因此等

故，或其他事由，而有變返之時，共同處理何種事務而成立協會，如其事務已經完成或已廢止，因此又不免有解散協會之時，凡遇此等事時，亦由關係府縣彼此協議，而由內務大臣加以許可。若因此而發生處分財產之事，亦依關係之府縣之協議而定之。凡此處所云由府縣協議之事，府縣知事於協議開始之前，皆須先以其事提出於府縣會，經其議決，然後爲之。

#### 本章參考書

- Charles A. Beard: *The American Government and Politics*: 一七六—一七七頁。  
Friederick F. Blackly and Mirrain E. Outman: *The Government and Administration of Germany*: 九章一八三至一八四頁。  
Josef Redlich: *Francis W. Hise* 著論 *Local Government in England* 四章八十五頁第一四〇頁。  
Frederic Austin Ogg: *The Government of Europe* 四章四四至四五頁。  
W. B. Munro: *The Government of Europe* 十大章一九二至一九五頁二十六章五五六至五六四頁。  
Fritz Morstien Marx: *Government in the Third Reich* 五章第一節。  
William Seal Carpenter and Paul Tull Staffeard: *State and Local Government in the United States* 一七章第一節至三節至四節。  
William Bennet Munro: *The Government of United States* 一四章一五章。  
G. Montagn Harris: *Local Government in Maryland* 一七章第十七頁第十八頁第二十五頁。  
鈴木五郎著：改正地方自治制度論第四卷第五章。

## 第十一章 中國高級地方行政機關

吾國高級地方政府，由來甚古。祇有奉行國家法令，而無事先議決機關。自清季各省設立諮議局，始以督撫爲其執行機關。巡撫之設，始於明洪武中。總督之設，則在正德之時。本爲臨時差遣之官，日後增設日多。然在明時始於非地方正官，亦非按省而設。其數多寡隨時無定。至於清時，始有定秩，且爲地方正官。然仍沿明制，必兼部院長貳之銜，以示自內而出，以中馭外之意。故在清季籌備憲政以前，行政本無國家地方之分。國中亦無此學說。自憲政之說起，始籌設地方自治，盡分國家地方財政。分別國家行政與地方行政。因而設立各省諮議局以爲一省自治議決機關。遂以代表國家主治一省之督撫，而爲其執行機關。此則於各省諮議局章程中見之。

各省督撫，對於諮議局亦有其一定權限。此則有左列各款。一、提案，凡當諮議局開會之先，督撫應將議案草擬於開會時提出。凡諮議局所列職權，由其第一款以至第七款，督撫皆得提出議案。至若第一第二兩款規定之預算與決算，則非由督撫提出不可也。二、公布議決之議案。凡諮議局議定事件，督撫應據其呈請公布施行。權限內部之事，如議事規則旁聽規則等亦須由督撫公布之。三、提交覆議。凡諮議局議定事件，勿論原由局中提出，督撫不以爲然，或由督撫交議，議定之後，與原議不合，因而督撫不以爲然，皆得聲明理由，交局覆議。覆議之時，若仍不改前議，此時督撫得將全案咨送資政院請其核辦。四、批答諮議局之疑問。督撫遇諮議局對於本省行政有疑問請其批答時，應即批答之。即認爲有應當秘密者，亦應將其大致緣由，向其聲明。五、出席及發言。凡遇諮議局會議之時，督撫親臨或派員出席參與，均無不可。但不得參與表決。六、召集議會。諮議局之開會，勿論係常會抑或臨時會，均由督撫召集。七、監督諮議局。此爲國家對於地方自治之監督權，乃另一性質，當別論之。

茲述督撫對於諮議局權限之後，有應行附論者。即清季各省督撫之下，依其續訂各省官制通則所定，督撫應於署內設立會議廳，傳集司道以下各官，會議緊急事件，決定施行。如有關地方之事，可擇公正鄉紳與議。故諮議局議長副議長及常駐議員，督撫皆得隨時延至會議廳使之與議也。

民國元年各省繼臨時省議會之後，而設立正式省議會。其與之對立而負執行之責者，則曰省行政長官。凡省議會議決事件，省行政長官，應於十日以內公布之。如有異議，得咨交覆議。覆議之時，如有出席議員三分之二以上仍執前議，則應即公布。常會則由其召集。臨時會之召集亦由其爲之。但亦可由半數以上之議員向其請求召集。預算及決算之提出，省議會暫行法，雖未之言，但依通例言之，應屬之省行政長官。至於出席省議會答覆省議會議員之權，亦皆有之。降至今日，省政府一級之中，並無表見民意之處，徒聞省有改制之議。夫委員制誠未盡善，然省民絲毫不能與聞省政，即易合議之委員制而爲獨裁之省長制，恐亦未見其盡善也。

吾國地方行政，勿論何級地方，從無國家地方之分。行政官吏，上自督撫學政司道下至一命之末職，無不來中朝。凡督軍察吏理民清賦役理刑獄獎善檢姦諸事，無一而非國家行政，亦無一而不以國家官吏司之，地方人民，實無容喙之地也。清末變法，各省設立諮議局，既容其對於本省應興應革之事，有權議決。復於不抵觸國家法令範圍之內，制定單行規章，而又承認省有自身之預算決算，則省有自身行政，自爲理所應然，亦爲事所必有。最著者當時全由地方籌款舉辦之事，爲當時所稱新政之學務、警務與勸業三端，雖皆由中央命官管理其事，如學則有提學司使司提學使，巡警勸業，各設兩道員。然以下人員皆不迴避本省，而可以藉隸本省者爲之。自此省有自身行政，日以漸明，今更爲無可爭辯之事實矣。

不但本省行政已也，如呈請督撫，查辦違法糾阻之官紳，當時凡官吏皆爲國家行政之官，其納賄違法之事，亦不真指本省行政事項而言也。以吾所知者，宣統二年順直諮議局有呈請直隸總督查辦津浦鐵路北段總辦序順德納賄之事，查照屬實，不但李因此革職，則曾經祖李之直督楊士驥，其身後追贈之太子太保銜，亦且撤銷。而於查辦斤議決加價，以辦學警皆當時直省極重要之事也。及至民國先後各省有臨時省議會及正式省議



會。後者復爲國會參議院議員之選舉機關之一。不論省分大小，首次省各十人。每二年改選三分之一。此則爲高級地方本位，而向國家平等選出代表，益證省有自治人格。但至十七年後，一律停罷。今則省預算併爲國家預算之一部。省財政亦爲國家財政之一部。中國之廣土衆民，實遠過乎今之日本法國，而集中政策則遠過之。吾人但就學理立論，衡以均權主義，似不無斟酌之餘地也。

本章參考書

大清法規大全憲政部卷二各省諮議府章程並選舉章程。

中華民國法規大全二年省議會暫行法省議會議長選舉法。

## 第十二章 上級地方自治監督

地方自治，無論其權如何之大，範圍如何之廣，要不能全無所限。高級國家憲法限之。其次法律限之。根據法律而來之行政命令亦可限之。因此之故，地方自治，不能不受國家之監督。蓋既有所限，則地方行使其自治權之時，使其不致濫越範圍，則必有賴於國家之監督。此其一也。有時地方推行何種事務，係由國家委託而來。凡委託之事，自必有其範圍。地方推行之時，使其無過與不及之處，亦必有賴於國家之監督。此其二也。

地方自治，須受國家之監督，然有司法監督，與行政監督之分。前者為二重憲法之國家，對於各州之自治之監督。在此國家，各州有權自行議決而自行執行者，乃國家憲法容認各州保留之事，或為國家憲法所不禁於各州之事。如各州所為，非其保留之事，或為國家憲法所禁之事，此時因權限衝突之故，最易與國家發生爭議。爭議既起，則必有待於裁決。此在美國為最高法院。如最高法院，認某州之所為，為非憲法上所允許保留於州之事，或為憲法所禁於各州之事，即可宣告其無效，即宣告各州法律無效也。蓋各州無論舉辦何事，必先行制定關於其事之法律，宣告州之法律為無效，即無異謂其無此項立法事權也。在德國依其憲法之規定，如州之法律，有抵觸國家法律之爭議時，國家或州之當事官廳，得依國家法律之所定，請求最高法院判決之。凡此皆可謂之司法之監督。吾國十二年舊憲法，關於省與國家事權爭議之裁決，亦取此例。

行政監督，為單一國家所通行之法。凡國家監督地方自治，恆有專司之機關。如往英國，往時有地方政廳部。自一九一九年後則為衛生部。此外他部如地方事務有涉及其主管之事者，亦須受其指示。凡地方創辦何事，皆須請准於衛生部。預算決算皆須於州議會議決之後，向其呈報。如舉債超過本州年徵稅額十分之一時，則須得其暫時命令。此命令並須經國會之批准。

英國地方自治團體，要求國家賦與以新專權，須經國會通過私案。行政主管部所發之暫時命令，最後亦須經國會核准。故行政監督之中，在英亦可謂之兼有立法監督。法國監督地方自治之機關，為內務總長。各州之長，亦代表內務總長監督本州自治。凡州議會議決之事，如課稅借債則須依法定限度。勿論為何種議決，須於定例之內，不經過中央抗觸而後生效。預算須經中央之核准。最大之監督權，為中央對於州議會可加以解散。日本地方自治之監督，為其內務大臣。府縣知事依內務大臣之意見，亦得為之。如府縣會或參事會之議決，或選舉，府縣知事，認其有逾越權限，違背法令，或會議規則，又或有害公益，得依其意見或依內務大臣之指揮，令其再議或再選舉。且認為有特別事由，得不令再議或再選舉，而逕行加以撤銷。府縣會或府縣參事會，如不服府縣知事之如此處分，可向行政裁判所提出行政訴訟。如議決預算時，對於依法令屬於府縣負擔之費用，該管官應依其職權開支之費用，又屬於府縣義務之費用均不得削除，或減額。否則為有害於公益。對於因非常災害之應急或復舊設施之費用，以及為預防傳染病或其他緊急不可避之費用，而為削除或減額時，亦然。府縣舉債經府縣會議決之後，須經內務大臣大藏大臣之許可。凡府縣行政，有須經主管省大臣之許可者，則必經其許可。內務大臣為便於監督之故，且得調閱府縣文卷或檢查其出納，並得經過勅裁可，解散府縣會，而於三月內改選。至府縣吏員之吏員，服務規則亦由內務大臣定之。日本中央監督上級地方自治，蓋取法於法國之處為多。

我國清末各省設立諮議局，而以督撫為其監督。其權有二。一、為令諮議局停會而以七日為限。如諮議局所議決之事逾越權限不遵督撫之勸告，違背法律，或議員在場舉動狂暴，議長無法制止，則令其停會。二、為解散。應行解散之事有四。一、所決事件，有輕蔑朝廷者。二、所決事件，有妨害國家治安者。三、不遵停會命令或屢經停會而仍不悛改者。四、議員多數不赴召集屢經督促而仍不到會者。一有上舉四端之一，督撫可勒令諮議局解散。同時重行改選，而於兩月內召集開會。當時憲政編查館草訂章程，其意蓋斟酌於日本之府縣制法國之州制之間。

本章參考書

大清法規大全憲政部各省諮議局章程。

改正地方制度通纂，府縣制第六章，荒川五郎著。

William Bennett Monro: The Government of the United States 第二十九章第十三頁至十四頁。

William Bennett Monro: The Government of Europe 第十六章第二九九頁至三〇四頁、三二二章第四三四頁。



## 第三編 論下級地方自治

### 第十三章 縣鄉鎮區等

#### 第一節 美制

各國下級地方自治，因社會經濟情形而有不同。有以農事為主者。有以工商業為主者。前者之中，名稱不一，亦略分等級。然在此類之中，近因生產方法變動之故，由農業社會趨向於工商業之勢者，間亦有之。後者概稱爲市。此俟於後章論之。本章所論，則限於前一類，此亦循本著一貫之例，先從二重憲法之國家論起，然後及於其他，茲依其等級分別述之。

一、縣制 美國各州所屬地方，除後章所論之市而外，大者爲縣(County)。各州之中，多者一百五十縣，少者可至九十縣之下。全國約至三千九十九縣。其中有自治之組織者，約三千五十三縣。轄境大小懸殊。有犬逾二千八百餘英里者。小有僅及七十餘英里者。平均多者四百至六百五十英里之間。人口亦然。有少不滿萬者，有多至三萬者。但近來人口激增，有多至人口六萬以上者。各州設立縣治，多有地面人口限制。如前者爲四百英方里左右，後者爲由七百以至二萬。近來改革地方制度案中有主增加縣之事權者。有主減少縣治者。如南加洛林州在一九三一年且有廢縣之議。

凡縣之組織，概由該管州之州議會爲之設定。卽由州議會於此從事立法也。但因矯正州議會對於縣爲特別立法之弊，各州憲法於此多爲立限。關於特定事項，亦多有限制。如遷設縣自治所，設立新縣治，以及變更縣之轄境，州議會爲此議決時，必須先得有關地方之選民同意。亦有允許縣民組織起草委員會，自定自治公約(Charter)，經公民票決而自行設定自治制度者。如加州與梅里蘭州(Maryland)是也。有限定人口數目者，如密

克斯州 (Texas) 必人口滿六萬二千之縣，方可爲之。亦有被人民投票否決者，如一九三四年米其根州 (Michigan) 是也。又有經司法解釋爲違憲者，如一九二五年阿克生州 (Arkansas) 是也。近十年中，州憲法許立法部對於縣爲選擇之制者，約有十二州。縣之與州，其地位一爲政治性質。蓋縣爲州立法部之選舉區，兩院議員人數不等，皆由此選出也。二爲行政區域，如收稅修路設學濟貧民團等事，皆就此辦理。其三爲司法區域。故各縣之中法院，以及法官皆爲其重要部分，有多少司法行政事務，皆於此行之。

縣之本體組織，至要者爲縣政府。亦可曰縣行政委員會 (Board)。此則各州因歷史關係，不盡相同。大別可分爲大小二類。大者由十五人以至二十五人。由縣屬之鎮各選一人。近於繁盛都市之縣，其政府委員，有多至三十以至五十人者。米其根州則有數縣如是。小者由三人以至七人不等。或由全縣通選。或分區選出。新英蘭南部中部之西以及近太平洋岸各州之縣多如是。至於南越各州縣政府，多與縣法院混稱。政府乃由司法人員組織而成。如米蘇里州 (Missouri) 縣府委員，稱爲推事。共有三人。首席推事由全縣選出。陪席 (Associate) 推事二人則分區選出。凡此皆在小者一類之中。

縣政府之職權，概出於州立法部之賦與。即以州之法律定之也。州憲法亦間有規定之事。州法律於此極用列舉規定之法，或爲嚴格之限制，此謂之通行法。如以爲未備，可隨時聲請州立法部爲特別之議決。但有時易於因此發生糾紛，且州立法部於此，祇限於不抵觸州之一般法律範圍之內，祇係關於一般之事，而不妨礙縣屬各地者方可爲之。亦有時賦與縣政府以多少之立法權。但縣政府通過此項法律，須呈之該管州之州長。如經其抗議，覆議之時必須有三分之二以上之贊成，方可抵銷其抗議，即仍執原議是也。此法自一九〇八年久行於米其根州。

縣政府之職權，出於州法律之賦與。內容各州不盡相同。綜其大要，則有六端。一、財政。凡預算，決算，課稅，舉債，償債，保管，處分縣有財產等事皆屬之。二、交通。凡維持開闢或改正道路橋樑水道等事皆屬之。三、工程。如建築縣有各種建築物是。四、救卹如濟貧之事是。五、辦理各種選舉。六、其他如議定縣

公務人員之公俸及退老年金皆在其內。他如教育一事，除新英蘭等州而外，縣皆有若干之教育權。至南部各州之縣，則全操此權。設有專司及監督人員以司其事。

縣政府之職權，略如上舉六端。然實際行使之時，亦時有特例。如財政中之預算課稅，新英蘭各州不僅屬於縣政府。紐海浦司州(New Hampshire)及康塔州(Connecticut)則以此事委之於一臨時會議。其會由本縣所出之州立法部議員組織而成。每二年開會一次。麻州縣之財政，但由縣政府提出概算，而由州議會爲之決定。印地安州(Indiana)預算與課稅則由分選出之四人與由全縣通選之三人組成縣議會(County Council)爲之決定。蓋於動用公款之縣政府以外，別爲議決之機關也。新英蘭各州之縣，皆以濟貧之事委於所屬之鎮，而但據其監督之權。且亦不司辦理選舉之事。美國縣制，其政府職權既如是之互有不同。論其性質實混合立法行政而爲一。且以備重後者爲多。亦且有混合司法之事者。就體制言之，實不易名狀之也。

縣既兼爲司法區域，故於此設立法院者，各州之中約居三分之一。亦有但擇人口衆多之縣而設立者。最多者爲合數縣而爲區。區設法院，設推事一員。按期巡行各縣而爲巡迴法院。推事勿論屬於縣法院或區法院，出於人民選舉者，各州之中約居四之三。任期由五年或六年，有長至十二年者。間有由該管州之州長經州議會上院或下院之同意而任命者。如康塔州則須經由州議會之兩院同意。亦有由州議會任命者。此外復有佐以專司人民產業及登記遺囑及文契之推事。

縣既兼行政司法區域，故於縣政府及法院外，恆安置人員從事此二類之事。其員數各州多少不同。至其名目則有下舉數者。

一、督察員(Sheriff) 除羅得島州(Rhode Island)係由州議會選舉之外，既由全縣公民選舉。任期多爲二年或三年。間有至四年者。有受一定之奉給者。有即由所司職務中所收之公費資給者。有兼而有之者。其職務或以協助司法，維持秩序爲主。故法院判決之案，必歸其執行。如拍賣曾經判決因欠稅或負債之私人財產。執行死刑。緝捕罪犯，傳問證人。搜集證據。管理監獄。如遇地方過分不靖之時，可施行戒嚴，召集全縣民團。



此時男子年滿十五歲以上者，皆須聽其徵召。故此爲縣政中極重要之職。遇事並有權可指派一人至二人代之，於特定範圍之內，代行其權。

二、檢查員 (Prosecuting Attorney) 此職亦係由縣或區選舉而來。但出於該管州之州長任命者亦間有之。此爲縣或區唯一之刑事行政官，以檢舉告發犯罪嫌疑入犯爲其重要之職。但往往受政治左右而不易充舉其職。近各州之中，多有方案欲使州之檢察長，能於實際指揮縣檢察者，正此故也。

三、治安推事 (Justice of peace) 此職市制之中雖間有之，但在農村之縣中，爲常設之職。凡五百金圓以下之民訴，輕微刑訴皆其所司。並亦兼司民政之事，內有由州委任以行政事務者。多無奉給，但由受理案件之中酌受公費。近因多設市法院，又因擴大縣法院之故所司之事，漸爲所併，此職日見其少矣。

四、檢驗員 (Coroner) 專司檢驗人屍。凡有被害身死者，則由其會同陪審員檢驗，並須具有相當之醫學知識。檢驗之後，具狀報之法院。但其行事仍與前縣之檢察員不相結礙。其數多寡隨各縣人口而異。有多至四人者。於州憲法上規定縣須設此職者約居各州三分之二。皆出於民選。由任命者極居少數。任期多爲三年。

五、會計員 (Treasurer) 縣之財政，雖在縣政府監督之下，仍有民選人員專司其事。首爲會計員。除羅德島州而外，各州之縣皆有之。凡財務出納收稅保管庫藏皆其所司。至於州稅或縣屬地方之稅，又或特定稅項如教育稅之類，亦有由其代收而解送州庫，分配應收之處者。此職亦多出於民選。任期多爲三年。其由縣政府任命者，計有五州。由州長任命者有一州。關於收稅之事，則復有佐理之人。

六、估稅員 (Assessor) 此爲調查人民不動財產，按其價格而定其應出稅額，然後從而收之。因其須先行估定財產之價，然後定額收稅，其專較爲繁重，故立於一般徵收人員之外。此職亦歸民選。

七、審計員 (Auditor) 此職各州之中居其多數。其所司爲檢查縣屬官司之籍帳，按期向縣政府造具財賤說明書，並向會計員繕發支付證狀，代縣政府擔保縣財務行政之安全。

以上諸職之外，或以司錄 (Clerk) 爲至要。其職兼涉行政司法兩事。凡保管文書，登記記錄等事，皆其所

等。此外則依縣之行政事項，如教育道路公共衛生濟貧等事，亦各有其從事之人員。

二、鎮制 (Town) 鎮在美國盛行於新英蘭六州之中。縣下概分爲鎮。其地爲英民渡美先到之處，遂舉母國地方制度，移設於此，雖同名曰鎮，人口有多逾四萬者。亦有少至不滿三百者。大都爲土著久處於此，彼此熟習。土地約在由二十英里以至四十，大小不等。其制由來甚久，至今幾逾三百年。但亦幾經改革。

鎮制之設定，亦爲州議會之事。但各州之憲法，於此恆有多少限制。州議會於此爲立法時，自應有所限制。但依從來習慣而與法律無礙者，亦多仍之。鎮之出政之府，爲鎮民大會 (Town Meeting)。常會恆在每年五月。特別之臨時會恆有二三次。凡鎮民及歲而有投票權者，一體參加。但若無若何重大之事，到者亦不甚多。如其有之，出席人數較多，辯論亦近於劇烈。如開闢道路，溝通河道，建築橋梁或學校校舍，在鎮中皆重大之事也。

鎮民大會，常會開會時，首爲選舉之事，即選舉本會議長名曰 Moderator。此爲鎮中位望極高之職。其次選舉執行委員，謂之 Board。隨鎮事之多少，其數由三人以至九人不等。任期除麻州爲三年一任而不得連任外，皆爲一年。凡鎮民之議決案，均由其執行。水利道路學校衛生等事皆有之。但借債課稅預算立法不在其內。委員之外極重要者爲司錄。每年一選，不限連任。凡婚嫁生死註冊保管會議記錄皆其所司。至於登記財產文契，由其主管者亦復有之。如羅得島州是也。鎮民大會，由執行委員至應行開會之時，發送通知，交與鎮警察，使其通告鎮民，如期到會。通知之中，並附議事日程。議程之外，不得議也。

司錄之外，鎮民大會並選舉會計一員，保管公款出納財務。審計一員，檢查籍帳，估稅員一員，以估產定稅。警員 (Constable) 一員，以維持治安。此外關於各種行政，如學校衛生濟貧等事，或設有董事會或委員會，以至檢印度量衡器，管理牆垣水池，亦皆有輕末之職員，或由鎮民大會選舉，或由執行委員委派，爲數頗多。鎮爲地方單位，多爲農業社會。但因近代生產技術改變，有漸趨於工商業之途者，因此人口增加，致使鎮民大會之制不合地方實際者，亦間有之。在此等鎮中，乃爲變通之法，即由鎮民選舉二三百人之代表，組織鎮

議會，選舉應選之職員，會議應行議決之事。代表則列坐於鎮廳之前列。鎮民亦得出席列坐於後。雖得發言表示意見，但參加表決，則有不可。至於鎮因人口增多，議事不便之故，而適用市制者，亦恆有之。

三、鄉制(Township) 此見於中部稍西諸州。區畫較爲整齊。大者祇六英里。其始多爲中央轄境。後改爲現制。居民稠密，但多非土著，故不若上稱鎮民之互相聯絡。雖亦有鄉民大會，但多屬虛文，實際政事，則由民選之職員行之。或爲合議之董事會。或爲獨任之監督。董事會雖概出於選舉，其法亦各州異制。職權亦然。獨任制之監督，亦由民選而來。所掌亦較董事會爲廣。鄉亦與鎮相同有多少行政職員。鄉多近大市，各州多許住民提出請願由該管官府受理之後，再付諸住民投票公決。如經可決，則將其合併於其他地方，或村或鎮或市隨住民之所請而爲之。視其所併入之地方爲何制，則亦隨其所宜而自爲其制焉。

四、村制 美之各州，除新英蘭數州而外，凡縣屬人口較密之地方，恆設有村或名邑(Borough)，又或名爲聯合鎮(Incorporated Towns)，即新英蘭州亦間有如是之處。由該管州政府爲之設定。亦有數州由公民投票之法行之。各州多數關於如何情形之下，設立村邑之自治組織，往往有通行之法律。其出於特別之案者，亦間有之。如紐約州之法，凡地方不滿一英里其人口在二百人以下者，如住民之中有二十五人之成年，並有產者聯名請願該之監督，經其地合法選民投票可決之後，即可改爲聯合鎮。凡村之行政組織爲村董事局(Board of Trustees)。或爲村會(Village Council)，由五人以至七人組織而成。村會主席由會中選出。若另有村長則選由村民選舉之。

五、區制 區在美國，多係因特定事務聯合而爲之。其制盛行於迤西諸州。其地縣下即不再設何級地方，但依行政事務，依類分區。如學校，衛生，水防，灌溉，消防，選舉，道路，公園，各有專區。區有董事或其他職員。因維持其事務之故，區董事會概有課稅舉債之權，故有準市之名。然區與區往往重疊，糾紛有時而起。

地方制度在美國不甚整一，尤以上級爲甚。非無改革方案，然因各州地方情形不同之故，適於此者未必即適於彼。然求其通弊則有二端。一、曲解民主主義，以爲官吏必由民選始與此相合。於是視其職務與地位不必

由人民選舉者，而亦選舉之。因此不但選舉煩煩，其人執行職務，往往有難克之困難。二、爲過信分權之說，因此此職所司之事，論理應由某處監督，受其責成，乃往往彼此等職員，處於獨立地位，以致有監督考核之權者，祇有其名而無其實際。然此等偏見，後非無知其弊者。不過成爲人民傳統觀念，由來甚久，求其一時全無轉變，殊非易事也。

### 第二節 德制

德國於一九三三年之前，其下級地方制度，皆爲各州立法律事項中之一。一八七二年之舊聯邦如此，一九一九年維馬新憲法於此亦仍斯旨。但規定地方團體，或聯合之地方團體，於法律範圍以內，有自治之權，而不以設定地方自治之事，列舉於中央立法各款之中。考其由來則甚久遠，蓋始於一八〇八年斯台因(Baro. Von Stein)所創設之普魯士市制(Graedekorinunfts)。其制在當時實爲開張德國民治之基礎。論其重要殆有過於其後俾士蒙所創之軍國主義(Soldier State)。自此德國各邦，先後仿行，而法國拿破崙之政治，以及一八三〇年六月，一八四八年之兩次革命，於普魯士之地方自治，均有極大影響。至一八七〇年，各邦關於此事之法律，殆大備焉。

一九三三年之前，普魯士之地方制度，雖爲德國各邦所仿行，然亦不盡相同。最顯著者爲等級。等級以普魯士爲最多，計有四級。行之亦最久。戰後亦仍之。以其戰前爲各邦戰後爲各州所仿效，故但就此敘述，至於他州則略之。

一、縣制。普魯士最上級之地方爲縣(Provinces)。全州合衆爲市之柏林及最小之荷亨察蘭(Mohenzelland)一地，共十四縣。除此兩縣而外，其餘十二縣土地面積約有三千方英里，以及一萬五千英方里。人口則爲三十二萬七千以至七百餘萬。

普魯士縣之自治組織，並不甚大。其中設縣議會(Provinzialparlament)。由所屬之各鎮，依其人口比例選派

議員，任期五年。復由縣議會選舉由七至十五人之委員而為委員會(Provinzialparlament)，任期六年。並選縣長一人(Landesdirektor)亦稱 Landeshauptmann 負責行政之責，其任期長者為十二年，短者亦為六年，為委員會之當然委員。縣議會應行議決之事，為地方社會公益、維持縣道、建設輕便道路、增進農事、農業教育、以及其他有關縣政之事。

二、區制(District) 普魯士縣下分為區，謂之行政區(Regierungsbezirk)，其中人口以及土地面積亦不相等。但以土地而言，大者可至七千五百英方里，小者僅千一百里有奇。區之一級但為便利縣之行政而設，由州政府委任區長一人(Regierungspräsident)。其下有行政局(Regierungsbüro)皆由專任官吏組織而成，而以區長領之。區設有委員會(Bezirksausschuss)由縣議會委派非官吏之四人組織之。區委員會並司行政訴訟。行政之事最要者為警察，而由區長司其事，並無何種自治組織。普魯士之外，如南方之巴弗維亞州(Bavaria)，其地方分級亦有區。但此同於後述普魯士之鎮，名同而實異也。

三、鎮制(Circle) 由區再析則為鎮。當羅馬憲法告成之時，普魯士計有四百三十鎮。至一九三二年則減至四百零八鎮。其土地面積大者至八百英方里，次五百里，小者八十里。人口多有達二十萬，小有僅及一萬者。平均計之則在五萬以至六萬之間。凡鎮皆設有議會(Kreisrat)。其議員由住民直接選出。其選舉區取固定形式，而不隨時變分。節為鎮屬之市鎮(Gemeinde)或為聯合之農業市區，又或為單獨之農業市區。議員名額若在人人口不逾三萬之鎮，為二十人。若逾三萬則每人口五千增設一人。若人口逾五萬時，每人口一萬增設一人。

鎮由政府委任鎮長一人，名曰 Landrat，而為鎮行政委員會(Kreisrat)之主席。此會共設委員六人，掌握全鎮行政之事。鎮之行政事項頗多，大體為房屋計畫、專門教育、以有關農業者尤為重要。他如圖書館劇場影戲院。慈善之事如醫院、孤兒院、育嬰堂等。交通如電車道、輕便鐵路。公共工商業如自來水、煤氣、或電力事業、木廠、石廠、印刷、倉庫、銀行，皆在其內。或由其自辦，或受其監督，皆隨其舉之所宜而為之。總之，凡行政之事，上非縣之所司，下非市鎮之所掌者，皆鎮之事也。鎮之名如巴弗維亞州，亦復有

之。但此又猶如普魯士州之縣，不得與此同者也。

四、村制及聯合村 農村亦可曰農市 (Rural Commune)，亦設有議會名曰 Gemeinde-Verwaltung。由村民選舉不得少過六名之議員組織而成。任期四年。如村民選民不滿四十人，則不設議會而以村民大會 (Gemeinde-Versammlung) 代之。

村設村長一人 (Gemeinde-Vorsteher)，由村議會或村民大會選舉之。任期四年。執行村之行政，除有數大村而外，皆不受酬給。村議會或村民大會於村長之外並由有投票權之村民中選派一人以至六人之助理員 (Beauftragte)，亦如村長，任期四年，亦不受酬。如遇一村，其村長同時亦為聯合村長 (Land Bürgermeister)，則此助理員之任期為十二年，且得受酬。至於村政，其最要者為清理街道、修理道路溝渠、濟貧防火，有時亦有涉及教育之事。凡村之人口，達到一萬時，得改設為市。

聯合村德人謂之為 Land bürgermeisterverein，或稱為 Aemter。凡何種特定之事，非貧瘠或狹小之村所能舉辦或維持者，則聯合而為之。如一村大如聯合村而力能勝其事者，則亦不然。聯合村亦設有議會，由聯合之村民選舉至少十二人之議員組織而成。聯合村長執行議會之議決，亦由人民直接選舉，任期十二年，並有酬給，謂之為聯合村長 (Land bürgermeister)。此制久存於普魯士之西部，後有漸及全州之勢。

五、特別區制 聯合村之外，上述地方任何事務，均可聯合而為特別區 (Neckarhande)，以謀其事業之共同發展。但除於魯爾煤區 (Ruhr) 計畫市政及謀發展該區一般之事而外，此事不多見之也。

各州之中，除上述各級地方之外，中世封建時代之諸采邑 (Gutbezirke)，而其首長行使地方政權者在近日仍有存者。普魯士州至一九二七年始廢之。德國下級地方之組織至一九三三年之後為之微變。俟於後論市制時詳之。英之縣治為其高級地方，詳見於上。此處所論者為區與村。

### 第三節 英制

一、農區 (Rural District) 農區之所轄爲村 (Parish)。少者一村大者數村。在英蘭威爾士兩地共有六百三十八農區。其人口在十年前多者可及五萬，少者亦在一千左右。土地面積約在由二千五百英畝以至十五萬英畝。在蘇格蘭區但爲縣之行政便利而設，非一種自治組織。北愛爾蘭與英蘭同，在此有農區亦有後稱之市區。農區設有區會，由所轄村中之選民每村至少選舉代表一人，任期三年。區會之權，最重者爲公共衛生。至非縣所管之道路，則由區會管理。房屋街市設計皆在其職權之中。若得中央衛生部之許可，亦得行使上述以外之事權。凡農區得將其職權中之事，於所轄村中設委員會就村中辦理之。

二、市區 (Urban District) 市區較之前述之農區，工商業繁盛，人口衆多，然亦有號稱市區，而包含甚大之農田者。反之，雖號稱農區，而甚近於市鎮者，亦非無之。在一九三〇年時，英蘭威爾士兩地共有市區七百八十，同時人口相懸之數，爲少自二百五十一，多至十八萬四千四百一十人。凡區經其該管縣之縣議會決定，可令一全部之農區或其一部組織而爲市區，或取附近農區之地改歸市區而擴張其轄境，但縣議會爲此決定之時，仍須得中央衛生部之核准。

市區區會員，其人數多少，由該管縣之縣議會定之。任期亦爲三年。會長一人，由會員選之。不拘內外之人，市區會之職權，較廣於農區區會。其主要者亦爲公共衛生以及衛生法所定及其他法律所定關於市區之事。管理街道，維持不屬縣所管之大道。管理建築並得於此自立規章，如房屋設計，街市設計，如在人口滿二萬以上之市區，則爲法所必行之事。如公園、圖書館、浴所、博物館、公墓，皆得設立。自一九〇二年以來，凡人口滿二萬以上之市區，皆有設立初等教育之責。

三、村 村爲地方政府最小之單位，其名原係教村 (ecclesiastical Parish)，故爲別於教區之故，乃名爲政村 (Civil Parish)。在一九三〇年時英蘭威爾士兩地共有一萬二千八百五十村。村之村政由村民大會主之。凡村中之選民均得參加。但人口滿三百以上之村，其村民大會應即經該管縣之縣議會之同意，選舉會員組織村會。會員由五人以至十五人不等。任期三年。凡人口不及三百人者，亦得設村會。但非必須如此者也。一九三〇

年時或兩地設村會之村爲數約七千二百。村之職權爲建設維持行人便道大道，分配公有土地，建立公廨、會院場、運動場、路燈、公共浴所、公墓、圖書館等。關於公共衛生或其他之事，如該管之區或縣於此有未盡注意之處，則可具書向其陳述意見。此等舉權之外，縣議會亦得隨時委任村民大會或村會以若何之事。英國地方自治，歷史至久，勿論何級概出於民選，行政用委員會制。無國家命吏在內，可謂民治之極軌矣。蘇格蘭之下級地方大體亦如英制，至一九二九年曾經改革盡廢村制，區亦廢其已往之委員制而以區議會之制代之。

#### 第四節 法制

法國地方緊接於州者爲縣 (Arrondissement)，皆無特定名稱。但用數目字分別之，如第一第二第三之例是也。設於一八〇〇年，改正於一八三三年。除首州之 *Paris* 及州會所在地而外，縣皆有長，自一九二六年其數由二百七十四歸併爲二百六十八。但事權則略有增加。由中央政府任命而受州長之節制，秉承州長之命令行事，俗以州長之信函稱之。但以地方爲政治運動之故，中央政府亦倚爲耳目手足，其能否陞進亦視其於政府黨之下議院議員中，聯絡之法爲何如。苟能多得友好，則希望必多。

縣亦設有議會。議員由縣屬之鎮用普選法選出，任期六年，其數至少九人。每年於八月州議會開會之前後集會。惟無甚事權，立法及財政之事皆無之。昔時猶得分配州議會議決各市分擔之州稅。今則並此亦不能爲之。其較爲重要者，卽爲上議院議員四種選舉會之一種。同時縣又爲初審法院所在地。然縣無縣有財產，亦無豫算，但爲州之分區，不得與自治之地方並論也。

縣下爲鎮 *Canon*，合數市而成爲司法行政區域，亦爲選舉區域，在法之地方地位中，無若何重要之處也。

#### 第五節 日制

日本之府縣爲其主級地方，已詳於上。至其市制則另行敘述。此處但論其町村。町村雖爲二種地方，但定



於一制之中，故合稱町村。

町村設有議會。其議員依町村人口之多少數目不同，不滿五千之地方，議員十二人。五千以上不滿一萬者十八人。一萬以上不滿二萬者二十四人。二萬以上者三十人。但議員定額町村亦得特以町村條例，酌量加減。惟須在總選舉時方可爲之。如人口有極顯著之增減，得府縣知事之許可，亦可不拘此限也。議員任期四年，悉用普通選舉之法選舉之。凡無被選舉權及停止被選舉者，自均不得入選。但有特定情形之人，雖可被選，惟必經法定之何種程序而後可以聲明應選。如有有被選舉權之官吏被選舉時，必須受該管長官之許可，方可應選。又如對於町村爲何種承攬之事，如包工承攬等事，日人謂爲請負。凡關於町村以公款負擔之事業，對於町村長或受其委任之人，而爲承攬之事，或爲承攬人之支配人，再如爲承攬者爲一法人，而爲此法人之無限責任社員、職員或其支配人如已當選時，必使其所承攬之事，歸於作罷，又必不爲此等人時，而後可以應選。其聲明均有法定日期。

町村會之開會，須有定員半數之出席。但議員因故迴避出席不滿半數，或因同一事件招集二次而仍不滿半數，又或雖有半數以上應招，而出席不足定數，雖經議長催告而仍不足半數，如遇此三種情事之一時，則開會可不拘過半數之限。其招集開會由町村長將所議事件於三日之前，發送通告，如有緊急之舉則不拘三日之限。會期亦由町村長定之，閉會時期亦然。至議員如有定額三分之一以上之人，亦可向議長請求開會。議決人數爲出席之過半數。可否同數，取決於議長。如所議事件涉及議長或議員本身或其父母祖父母妻子孫兄弟姊妹之一身之上，如未得町村會之同意，則須迴避不得與議。開會雖行公開，但議長得以己意禁止旁聽，有議員二人以上之提議，經可決時，亦可爲之。

町村會以町村長爲議長。如有故障時，由其代理者代行議長職務。代理者亦有故障時，由議員選舉臨時議長。但因有特別情事時，町村亦得自定町村條例，於町村會中另設議長，及其代理者一人，而由町村會從其會

中互選之。

町村會之職權爲議決有關於町村之事件，及依法律勅令屬於町村之事件。其事列舉有十一款：一、爲町村條例及規則之制定與改廢。二、爲以町村費支辦之事業，但町村長町村吏員依法令所定所掌之國府縣其他公共團體之事務，不在此限。三、爲編制歲出入豫算之事。四、爲決算報告認定之事。五、爲除法令所定者外，關於使用費辦公費（手數料）加入金町村稅及夫役現品賦課徵收之事。六、爲不動產之管理處分及取得之事。七、爲關於基本財産及積立金穀等之設置管理及處分之事。八、爲除歲出入豫算所定者外，爲新義務之負擔及權利拋棄之事。九、爲定財産營造物之管理方法之事，但法律勅令別有規定者，不在此限。十、爲關於町村職員之身元保證之事。十一、爲關於町村訴訟訴訟及和解之事。

上列各款之外，町村會復有數項事權：一、爲提案。凡町村會議員就町村會可議決之事件中除豫算外，得提出議案。二、爲選舉。凡依法律勅令應由町村會選舉之公職，則依法令行其選舉。如選舉町村長臨時議長委員等皆是。三、爲檢閱行政及財政。凡關於町村事務之文件計算書，町村會皆得隨時加以檢閱，並得請求町村長就事務之如何管理，町村會議決案之如何執行，財政指納之如何檢查，一一報告。檢閱之時，町村會得由職員中選舉若干委員，會同町村長或其所指派之職員，就上述各事項中，實地行之。四爲陳述意見。凡有關町村公益之事，町村會得向有關之官府監督官署及町村長具書提出若何意見。五爲答覆諮詢。町村會遇行政官廳因事向其所諮詢之官廳，得不候町村會之意見，而逕行處置其事。

日本之町村會組織職權，大體如是。但町村人口甚少，事務極簡，不必設置町村會者，亦非無之。府縣知事如遇所屬町村有如此特別事情時，即可不設町村會，而以町村中有選舉權之公民爲町村總會。即此町村在其中有選舉權者，皆爲町村總會會員。其職務權限皆適用町村制中關於町村會之規定。惟必須出於府縣知事之酌定。若町村公民自動爲此以代町村會，則不可也。

町村行政，屬於町村長及其佐理之人。町村制中名爲助役。町村各置町村長助役各一人。町村長由町村會

選。助役由町村長推薦而由町村會決定。二者任期均爲四年。亦均爲無給之名譽職。但町村以條例增加助役人數，使町村長助役皆爲有給，均得爲之。二者均限於爲町村之公民。凡町村會議員所不許兼之職，如檢察警察官吏收稅官町村中有給職員教員等町村長助役亦不得兼任。如前所述於町村爲何種承攬之事者，其限制亦與町村會議員相同。有給之町村長，非經府縣知事之許可，不得從事其他有報酬之事業，亦不得爲公司之取締役（管理員）監查役（監查員）或準此者，以及清算人支配人及其他事務員。有給之助役亦不得兼任此等職位。凡町村長之選舉，於現任町村長任滿前二十日內行之。如現任町村長欲行辭職，其聲明亦非於其退職之日二十日前提出不可。新選出之町村長，須於收到當選通知後二十日內聲明是否應選。否則以辭選論。有給之町村長及有給助役除得町村會之承認外，任期中不得退職。如欲退職時，須於三十日前提出聲明。

町村得設收入役（收繳員）一人。如有特別事情時，得以條例增設副收入役一人。皆爲有給之職員。其任期亦皆爲四年。亦由町村長推薦而由町村會決定。其退職限制與必爲公民皆與町村長有給助役同。如與町村長或助役有父子兄弟關係者，不得爲之。如與收繳員有父子兄弟之關係者，亦不得爲副收繳員。收入役如有故障時，則由町村長推薦選町村會之決定，暫定代理之職員。如有副役時則不然。但得府縣知事之許可，町村長得兼掌收繳員之事務。

町村因事得設臨時或常設之委員，皆爲名譽職。由町村長就町村會議員中或公民有選舉權者之中推薦而由町村會決之。但委員長則以町村長或其所委任之助役充之，關於委員會之組織町村得以條例另爲規定。臨時常設之委員承町村長之指揮，整理財產或營造物又受町村長其他委託，調查町村之事務，或從而加以處理。其退職之限制及應選之聲明，均準用町村長之例。

町村長之職權，爲統轄町村而爲其代表。其職權範圍爲下舉六款：一、應經町村會決議之事件提出議案及執行其議決之事。二、財產營造物管理之事。但於此將設有管理人之時，則監督其事務之事。三、發付收入支出命令，及監督會計之事。四、保管證書及公文書類之事。五、依法令及町村會議決賦課徵收使用費公費加入

金町村稅與夫役現品之事。六、爲其他依法令屬於町村長職權之事。

町村長指揮監督町村吏員，得以其一部事務交其臨時代理。並得令助役區長分掌。如係町村事務則須徵得町村會之同意。並得對於怠職人員，施行懲戒。其處罰爲譴責及日金五圓以下之過怠金。助役有故障而有數人之代理人時，則由町村長擇定代理之程序。

町村長執行町村會之議決。但如遇町村會不能成立，或不能開議，又或町村於應行議決之事而不欲議決時，得具狀請示府縣知事，而就町村會應行議決之事而加以處置。此謂之代議決。代議決之外復有專決，即事件應歸町村會議決或決定，但當事機緊急之時町村會不能開會或町村長不暇召集町村會時，町村長得自專決。惟町村會次期開會時，須向其報告。至屬於町村會權限以內之事，經町村會之議決，町村長亦得就其一部專決。前者雖云專決，則限其事後報告。惟後者惟於已經町村會議決之範圍內行之。

町村有給職員，其俸額、旅費、退隱、退職、身故贈養遺族，均得由町村支給一定之金額。名譽職員皆得因公領受費用。其類以及支給辦法，均以町村條例定之。領受此類金額之人，如有異議之時，得向町村長提出申請，而由町村長於七日內交付町村會決定。不服得訴願於府縣參事會，由其裁決。再不服時勿論何方得訴諸行政裁判所。府縣知事亦得對此裁決而提起訴訟。

町村行政，其中最要者亦與府縣等，爲財務行政。此類首爲財產賦稅。次爲舉債。復次爲預算及決算。茲依次論之。

財產之中，所包物類至多。其爲供收益之用者，爲基本財產。至於課稅，大別爲二：一、爲就國稅或府縣稅所課之附加稅。但國稅已經府縣於其上加附稅時，町村即不得於此再課附加之稅。附加之稅率，徵收，須以均一爲原則，惟得府縣知事之許可時，亦可不拘此限。二、爲特別稅，即町村自定種類名目，而就其課稅。蓋町村自擇稅源自定稅率稅則之稅也。

對於町村負納稅義務之人，大體亦如對府縣負納稅義務之人之於府縣。其詳已見於前。惟微有不同者，即

於町村內外設有營業所，而為何種營業，如對於該營業或收入所課之本稅，而不分別徵納時，則於其上課附加稅時，須照本稅比例徵收。其餘若為均一之課稅，或一部份之課稅，夫役之代替，現品折納，收稅職員之檢查營業，對於不正當之免徵以及遺漏之科罰，均與府縣制中所定大體相同。

特定之物類，雖在町村之內，但不得就其課稅者，亦有數種。此如神社寺院佛堂祠宇教堂之建築物，以及其地界以內之土地。又如國家府縣市町村公用之家屋物件營造物皆是。但以住宅為說教之用，或收費而供人使用，又或於使用有收益者則仍負應納之稅。他如對於國營事業又其何種行為以及土地家屋町村，皆無課稅之權。凡町村之收入金，於府縣收入金之次有優先之權。此外於異議中之申請、訴願、裁決等事，大體悉與府縣制相同。

町村舉債之事，亦如府縣制所定，祇限於為永久利益，救濟天災事變。其起借方法，利率，還期，均須經町村會之議決。如祇用作預算內之支出，則可為一時之借款，而不必經町村會之議決。但必須以本會計年度內之收入償還之。

豫算編製之權，屬於町村長。其提出町村會之時期，至遲在會計年度開始之一月以前。所有町村之事務報告書財產表均須一併提出。其中繼續豫備費以及追加更正，亦與府縣豫算相同。

町村會議決收支，町村制亦與府縣制相同，設有較嚴之限制。如法令所定或該管官廳所命，應由町村負擔之費用，其他屬於町村義務之費用，遇非常災害時因應急或復舊而有所設施，則必有其費用，為豫防傳染病而有其費用，或其他緊急不可避免之費用，以及與此種支出相伴之收入，町村會皆不得為削除或減額之議決。否則町村長以為難於執行，可自依已見或依監督官廳之指揮，交付再議。如以為有特別事由，得不交付再議，而運請府縣知事之指揮。

較大之町村，為行事便利計，府縣知事得徵求町村會之意見，而定町村條例。於此設區會或區總會，使其議町村會可以議決之事。區會之職員，概為名譽職。其名額任期以及關於選舉權被選舉權等事項，悉於町村條

例中定之。其選舉之事，得援用關於町村會議員之例。如有爭議時，則由町村會爲之決定。區總會之如何設定，亦定於町村條例之中。關於區會及區總會之事，皆援用町村會之例。

町村爲共同處理一部份之事務，或其全部事務，皆得依彼此之協議，受府縣知事之許可，而設立協會。如因一部分之事務而爲此時，各協會內之町村會或其職員之職務，因此而至消滅時，其町村會或其職員即於協會成立時消滅。如因全部事務而爲之之時，其原有町村會以及町村職員皆於協會成立之時消滅。至府縣知事遇公益上須設立町村協會時，亦得徵求有關町村會之意見，提經府縣參事會之議決，而爲之設立共同處理一部份事務之町村協會，或共同處理全部事務之町村協會。町村勿論爲何項之協會，皆須依其協議，經府縣知事之許可。凡町村協會，應有規約，其協會名稱爲此協會之町村，共同處理之事務，協會會所之所在地，均於其中分別規定。如因一部分共同事務而爲此者，並須於規約中規定協會之組織、協會議員之選舉、協會職員之選任、以及經費之支辦方法。

町村協會，因其中之町村有時或要求退出，在外之町村有時要求加入，亦如府縣協會，不免有增減之時。減之時則依協會之議決。增之時則由協會與新擬加入之町村協議而爲之。均須受府縣知事之許可。此指因全部共同處理事務而成立之町村協會而言。如係一部分事務之町村協會，增減之時，則依關係町村之協議，亦受關係府縣知事之許可。至府縣知事因公益上之必要，亦得徵求關係之町村會或町村協會之意見，經由府縣參事會之議決，就協會之町村酌量增減。町村協會亦得因公益上之必要，就其共同之事務加以變更。

町村協會，當其設立之時，必由關係町村之協議，並經府縣知事之許可，而制定規約。如有變更之時，如係一部分事務之協會，則依關係町村之協議；全部事務之協會，則依協會之議決，另經府縣知事之許可而爲之。至府縣知事因公益上之必要，徵求關係町村或協會之意見，並經府縣參事會之議決，制定町村協會規約，或就既成立之公約加以變更，皆得爲之。

町村協會，依關係町村之協議，再受府縣知事之許可，亦得自行解散。但如係處理全部事務之町村協會，

解散之時，除應受府縣知事許可之外，則依協贊之協議而爲之。府縣知事亦得解散町村協會，但須徵求關於町村或協會之意見，仍須經府縣參事會之議決。町村協會因其共同處理事務之變更，協辦町村之增減，以及此處所籌之解散而有必須處分財產之事，則依關係町村之協議，或依關係町村與協會之協議，又或協會自依其議決爲之。如變更町村共同事務增設協辦町村數目，以及解散町村協會，係出於府縣知事之所爲，則其處分財產由府縣知事定之。但須先行徵詢有關町村會或協會之意見，再經府縣參事會之議決。

町村協會之成立，協辦町村之增減，變更共同處理事務，訂定或變更協會規約，解散協會，以及因變更共同處理事務增設協辦町村，以及解散町村協會所發生之財產處分，町村或町村協會對於府縣知事所爲之許可處分，有不暇時，均得訴願於內務大臣。

上舉諸國下級自治地方之外，若新起之蘇聯，其聯盟各共和國及其自治共和國以內之鄉村與城市，亦均爲完全自治之制。無論議決機關或執行機關，其中人員均出於住民選舉，絕無由國家或上級地方委任之人。故蘇聯之民主制度，實以鄉村與城市爲其基礎也。

參考書

- William Bennett Munro: The Government in the United States 第三十九章第四十章。  
 William Seal Carpenter and Paul Fitt Stafford: States and Local Government in the United States  
 F. S. Croft & Co. 第一章第三節。  
 Charles A. Beard: American Government and Politics 第三十四章。  
 G. Mowbray Harris: Local Government in Many Lands 第一章一〇九頁一二五至一二三頁，第二十六  
 六章三三六至三三八頁，三四一至三四三頁，三四九頁至三五二頁。  
 改正地方制度通義，第二章至四章，荒川五郎著。

Sidney and Beatrice Webb: Soviet Communism: A New Civilization. 蘇聯社會主義二十二年間史十  
二卷。



## 第十四章 中國之縣區鎮鄉村

### 第一節 縣

中國之州縣，由來甚久。其在今日，人口地面，皆互相懸殊。往時多以所在地及人口爲準。如唐宋時之畿緊望上中下是其在京者曰赤縣。在陪京者曰次赤。此外京尹所屬者曰畿縣。陪京所屬者曰次畿。又以所徵地糧爲準。如徵糧二十萬石者爲上府。二十萬石以上者爲中府。不滿十萬石者爲下府。徵糧十萬石以下者爲上縣。六萬石以下者爲中縣。三萬石以下者爲下縣。自明以來，凡屬州除品秩而外皆與縣等。清時依地租丁銀編戶之多少，以及所在地之衝僻，而定爲幾等之缺。有要缺中缺簡缺之分。如衝繁疲難卽爲要缺，或曰繁缺。現行縣組織法所定，係依區域大小、事務繁簡、戶口財賦多少，分爲三等。由省府編定，而由中央核准。縣各級組織網要則定依面積人口經濟文化交通等，分爲三等至六等，由省政府劃分報內政部核定之。其官吏所司之事，如清賦、理民、課農、興學等事，悉爲代表國家執行國家行政，無所謂自治之事也。至清季變法，乃有九年預備立憲之事。舉辦地方自治，亦其中之一端。其時廳州縣地方自治，係於宣統元年十二月二十七日奏定。府廳州縣原非一級，如州中有直隸州。上不屬於府而下有屬縣。廳之中亦有不屬於府之直隸廳。但府廳州縣地方自治章程所定，府則指邊省之府，無門郭之縣，而有直轄之地面者而言。直隸州則但其本管之地方而言。卽府之自治之地方，卽爲其所轄之地方。直隸州之自治地方，卽爲其本管之地方。其所屬州縣地方，皆不在內也。

府廳州縣地方自治之議決機關，爲議事會。其議員名額以所屬地方人口總數爲準。在二十萬以下者爲二十名。自此以上，每增人口二萬名，得增議員一名。但至多不得過六十名。其合併設立之議事會，以合併地方之人口總數爲準。在三十萬以下者爲三十名。亦得酌前經之率增加。但至多不得過一百名。皆由各區按其分配之

議員人數選出。惟父子兄弟不得同時任爲議員。若同時選出，子避其父，弟避其兄，任期三年，任滿改選。並得連選連任。如議員出缺，至逾定額三分之一時，即照其所缺人數補選。其任期限於補足前任未滿之期。在任期中皆不受報酬。議事會設議長副議長各一名，由議員用無記名單記投票分別互選，其任期與得連選連任均與議員同。議事會之會期，每年一次，其期始於九月，其長一月，但得展期在十日之內，此爲常會。亦得開臨時會，其期亦爲十日。其召集開會閉會展會均由府廳州縣長官爲之。除臨時會之外，凡召集之日，須距開會日期在十五日以前。其應議事件，除係臨時會外，亦由府廳州縣長官，於開會十日之前通知各議員。

議事會會議時，出席人數爲總數之過半數。議決人數爲出席議員過半數。議長如有事故，不克出席時，由副議長代理。副議長亦有事故，不能出席時，則由議員中公推臨時議長。府廳州縣長官，或其所派之委員及參事會參事員皆得到會陳述意見，惟不得參與表決。除有府廳州縣長官之禁止，或議長副議長又或五名以上之議員提議禁止之外，會議悉取公開。所議事件，如有涉及議長副議長及議員本身或其父母妻子兄弟者，皆須迴避。此際議長或副議長不能出席則公推臨時議長。有過半數以上之議員，因此不能出席，得將其事移參事會代爲議決。會期完畢，則由議長副議長及議員二人，將議事錄署名報告府廳州縣長官。

府廳州縣議事會之職權，共有六款：一、爲本府廳州縣自治經費歲出入預算事件。二、爲本府廳州縣自治經費決算事件。三、爲本府廳州縣自治經費籌集方法。四、爲本府廳州縣自治經費處理方法。五、爲城鎮鄉議事會應議決而不能議決之事件。六、爲依據法令屬於議事會權限內之事件。

上列六款之外，議事會復有其他之權。一、爲申覆府官諮詢。即官府因事向議事會有所諮詢時，議事會即臚陳已見，隨時申覆。此處所謂官府，不祇本府廳州縣，其以外之官府如督撫司道等皆得爲之。二、爲建議。即議事會關於公益事宜，得悠陳所見，呈候官府核辦。

議事會議決事件，雖有如上舉各端，然除密覆官府諮詢以及建議而外，其列舉六款之中，不免有細微之事而不必全由議事會議決者。如籌集自治經費，處理自治經費等事，事頗繁重，議事會於此不妨讓其有關大體之

重要節目，而以其瑣細零星之處，委託其他機關行之，此於事甚為便利。故當時奏定府廳州縣地方自治章程，亦有議會應行議決之事件，得由該議事會委託參事會代為議決。此可謂為委託議決。

府廳州縣地方自治章程，當時民政部原奏章程，本設議事會為執行機關。憲政編查館於承旨覆核之時，乃改以府廳州縣長官負執行自治之責，而於議事會外，復設參事會，而為其副議決機關。副議決者，即代理議決，補助議決也，其大體蓋仿照日本府縣參事會而為之。茲依原章程所定各節，略述如次：

參事會之會長，即以府廳州縣長官為之。其會員則由議事會執議員之中選舉十分之二，並選同數之人以為候補之人。其不得兼任諮議局議員，城鎮鄉議事會議員，城鎮董事會職員，或鄉董鄉佐，父子兄弟同時不得同任，以及為名譽職，皆與議事會議員相同。參事會會員，雖由議事會議員互選而來，但議事會同時不得相兼也。遇議事會改選時，參事會會員亦隨之改選。出缺之時，則依其選舉之先後順序遞補。選舉出於同時，則以票數多寡為序。票同論年，長者居先。年同抽籤定之。如無候補之人，或人數不敷補充時，則舉行補選。凡候補參事會員，遞補之後，其任期均與前任未滿之期，合併計算。

參事會之會議，每月一次。如有特別事故，經府廳州縣長官之召集，或有參事員半數以上之請求時，得隨時開會，其期限由會長定之。其會議與議事會有異，即不許旁聽也。會議時除會長不計外，應有半數以上之出席。議決人數，為出席人數之過半數。會議時府廳州縣長官所派委員及議事會議員，皆得到會陳述意見。但不參加表決。如所議事件係府廳州縣長官交其代議事會議決者，此時參議會會長則不在議決之列，即不與議是也。每屆會議之會議錄，由會長及二名之參議員，署名存案。

參事會之職權，共列七款：一、為議決議事會議決事件之執行方法及其次第。二、為議決議事會委託本會代議事件。三、為議決府廳州縣長官交本會代議事會議決之事件。四、為審查府廳州縣長官提交議事會之議案。五、為議決本府廳州縣全體訴訟及和解事件。六、為公斷和解城鎮鄉自治之權限事件。七、為依據法令屬於參事會權限內之事件。於此七款之外，復有財政之檢查權。即參事會得隨時選舉委員若干人，檢查府廳州縣

之自治經費收支帳目。其時府廳州縣長官，或其所派之委員，應與之會同辦理。

府廳州縣自治行政，由府廳州縣長官負執行之責。其職權有下述各款：一、為執行府廳州縣議事會之議決事件。二、為提交議案於府廳州縣議事會或參事會。三、為掌管一切公牘文件。四、為其餘依據法令屬於府廳州縣長官職權內之事件。

府廳州縣長官執行該管地方行政，因事多出議事會或參事會之議決，欲使行政之易於推行，於是於上列四款之外，予府廳州縣長官以相當之節制議會之權。此為抗議與撤銷，即府廳州縣長官對於議事會或參事會所議決之案，或所行之選舉以為違越權限，或違背法令，得說明原委事由，交行撤銷或將其議決事件交令覆議。若仍不改前議，得將其撤銷。但原議機關不服撤銷時，得訴之於行政審判衙門。行政審判衙門未經設立之前，暫由省議會議處處理。若議事會參事會之議決，係對於府廳州縣收支而為之者，府廳州縣長官，如以其議決為不適當或有礙公益，得交令覆議，如仍執前議之時，得呈請督撫核辦。

府廳州縣長官，如遇議事會不召集，或不能成立，又或遇緊急事件不及召集時，得將擬交之事件，移交參事會代議。如參事會亦不赴召集，或不能成立，又或不能議決時，得將其事件申請督撫核准施行。二者均須於下次議事會或參事會開會時，分別聲明。議事會或參事會若以府廳州縣長官之處置為不適當時，得呈請督撫核辦，或訴之於行政審判衙門。

府廳州縣長官，提交議案於議事會之時，應先將其案交參事會審查。審查如有異議，提出之時亦應將其異議附之案後，以備議事會之參考。此與參事會所列第四款職權，所謂審查府廳州縣長官提交議事會之議案，同屬一事。府廳州縣長官於上述交覆議撤銷等事而外，得令議事會為十日以內之停會。但因何故而始得出此，原案則未有規定。

府廳州縣長官於執行自治行政時，得依便利將其職權以內事務之一部，委任所屬地方自治機關辦理，即委任於城鎮鄉董事會鄉董或鄉佐代之也。

府廳州縣地方自治行政，由其長官負執行之責。其下則設有自治委員，以資佐理。由長官司其進退。其員額任期規則由府廳州縣長官擬訂，交由議事會議決，申報督撫核定，並咨報民政部存案。其掌收支及經理公款公產者，皆須身家殷實，操守潔廉，而由議事會或參事會爲之保證，均承府廳州縣長官之命令，辦理各該管事宜而受其監督。如有過失，該管長官得依情節輕重，或加以申飭，或處以十日以上兩月以下之罰薪，又或撤差，即撤去所任職務也。凡受撤職處分者，二年以內不得爲府廳州縣自治委員，議事會議員，以及參事會參事員。如遇必要之時，府廳州縣長官亦得經議事會之議決，申請督撫核准，於自治委員之外，增設臨時委員。員額任期及選任規則，均同自治委員之例。自治委員，議參兩會之文牘、庶務之薪水，議事會議員參事會參事員之公費，均由議事會議決，由府廳州縣長官申請督撫核定。

府廳州縣自治經費，其中收入：一爲公款公產，以向歸府廳州縣全體所有而不分屬於城鎮鄉者爲限。其中有私家捐助曾經指令作爲某事之用者，非其事已經法令變更，或已經廢止之後，不得移作他用。二爲地方稅。其賦課徵收應按照度支部另定之地方稅章程。地方稅章程尚未施行之前，凡按照當時現制爲府廳州縣所應行負擔者均照舊辦理。三爲公費及使用費。凡府廳州縣依法令辦理之事，如與個人利益有關，得向其徵收公費。使用府廳州縣公共營造物或其他公產者，得向使用之人徵收使用費。於此除法令別有規定者外，得由議事會議決徵收細則，由府廳州縣長官申請督撫核定，並咨報民政部存案。四爲募債。其事限於爲永遠利益，救濟災變，及還債三端。其募集方法，利息定率，以及償還期限，均由議事會議決而由府廳州縣長官申請督撫核准，並分別咨報民政支兩部存案。至於爲籌預算內之支出而爲短期借債時，亦與此同。惟申請督撫核准，不必咨部存案。

府廳州縣預算，由其長官於會計年度開始之前編成，於議事會開會之始，即附加按語，連同上年度預算一併提出。其中得設繼續費以作數年繼續舉辦事業之用，或其事業所須之費用非一年所能籌集者，則以此充之。並得於正案之外，設預備費用，以備預算不敷之支出，或其以外之開支。但曾經議事會否決之事，不得動用預

備收。

府廳州縣上年度之財政出入，其長官應編成決算，連同收支細帳，亦於議事會開會期中提出。預算決算議決之後，由府廳州縣長官申請督撫核准，咨報民政度支部存案，並榜示於外。其編制程式及其餘關於收支之重要規則，由民政部會同度支部釐訂通行。府廳州縣之會計年度，選用國家會計年度。在未定之前，暫照舊例，亦得依議事會之議決而設特別會計。

清末府廳州縣地方自治，依當時原章，其自治機關，得援照城鎮鄉地方自治之例，合併設置。合併之時，先由所屬之城鎮鄉協議，再由各該地方長官，會同申請督撫酌奪，咨送民政部核定。當時關於此事，並定有府廳州縣併設自治職分股細則。所謂自治職者，即今日通稱之自治機關也。除細則所定者外，合併設置之自治機關，悉依正章程之所定。今依其細則所定，摘要分述之。

財政之分股。凡合併設置之自治機關，其地方財政如有必須分別辦理者，則於議事會參事會內各分設二股，以各該府廳州縣所選之議事會議員為各該股股員，而以各該府廳州縣長官為各該股股長。各該參事員為參事員。合併之時，須由各該長官呈請督撫咨部核准。府廳州縣收支分配於各該股時，由合併之議事會議決之。後，呈由該管長官申請督撫核准，並咨部存案。

二、權限之分配。凡屬於府廳州縣權限之事件，某項應經合併參事會議決，某項應經各該分股議決，先由合併參事會呈由該管長官，申請督撫核准，咨部存案。合併之參事會會長以其長官中之官尊者充之。其餘則為副會長。官同則資深者居先。資同論年。年同以抽籤定之。合併之議事會，議決合併議事會議決員額之分配，或議決按照各區人口分配議員人數時，必須有合併議事會議員總數五分之四到會，方可開議。此外向歸該府廳州縣分辦或合辦之事，如與章程不牴觸者概仍其舊。

三、分股之解散。各股議事會，如遇解散之時，各該股議事員，同時解去合併議事會議員之職。  
清季府廳州縣地方自治，因民初國家無代替之法，仍沿行不廢。至民國三年之夏，隨國會非法停止之後，

帝謀預謀之始，乃一體停罷。自此北京政府時代雖於三年有地方自治條例及其施行細則，八年有縣自治法，十年有縣自治施行細則，復有市鄉自治，然均未施行。七年國會移粵，著者曾擬此項議案預備提出，亦終未成議。十年粵軍自閩旋師，廣東省當局擬普設地方自治，於省署中設立法制委員會，著者亦在延聘之列。其時曾經一度實行之廣東省暫行縣自治條例，即係由著者就前在國會擬提之案，重新增刪而草定者。今雖已見廢，然曾見諸施行，並曾極爲鄰省所稱許，而從從妨行，則亦不失其足供講學比較參考之價值也。爰就其中特殊之處，擇要述之。

縣議會議員，依人口爲準，不滿十萬之縣爲二十名，多至五十萬者爲四十五名。以此爲最多之數，即雖滿五十萬以上亦不逾此數。人口未調查以前，由省長將全省之縣，分爲大中小三等。大縣選舉縣議會議員四十名。中縣三十名。小縣二十名。三年一任。由各自治區，分區選出。尙未設自治區時，由選舉監督臨時畫定之。

議員之限制兼職，父子兄弟不得同時並任，開會議決之一定人數，會期臨時會之日期，議案有關本身或親屬之應行迴避，議長副議長之設置，與選舉會議之公開原則，秘密會之特種情形，大體皆如清季之府廳州縣地方自治章程之所定。蓋其條例起草之時，箸者取材之處，以此章程與美國市長制之市制爲多也。

關於議員之事，此條例特有之規定，即縣議會議員，得由人民加以召還，見於條例第八條中。即縣住民，認縣議會議員爲不稱職時，得由該議員原選出之選舉區，三分之一以上之原選民連署，發刊布告，於五日內定期投票，以原選民五分以上之投票，投票總數四分之三以上之同意召還之。所以設高額人數之限制者，蓋防其濫用也。

縣議會職權，除條例中別有專條者外，亦取列舉形式。共計十有一款：一、爲制定關於第十三條所列各款之單行條例。按第十三條所定各款，即縣自治之各種事權，共有五類：一、已見之地方自治權章中。二、爲議決縣預算及決算。三、爲議決縣公債及其他於縣庫有負權之契約。四、爲議決本縣住民提出之議案。按本款亦爲

此條例特有之規定。即第六條所定縣住民於每選舉區內各有五十人以上之連署，得提出議案於縣議會，即所謂創制也。五、爲議決會內一切規則。六、爲對於縣長延請或詢問。七、爲受理本縣人民之請願。八、爲答覆縣長之諮詢。九、爲議決縣屬各區議事會應議決而不能議決之事項。十、爲議決縣長交議事項。十一、爲其他依法令賦與縣議會之事項。

上列第一款，制定單行條例爲縣議會立法權之範圍。關於此節，此條例亦有創設之例，即容人民之要求複決是也。依其第六條規定，縣住民對於縣議會議決之條例，認爲有違反公益時，得與選舉區各有十分一以上之選民，聲敘理由，連署發刊布告，定期舉行總投票，以有原選民三分二之投票，過投票總數之半決之。按此條例於區域變更時，亦採取住民投票公決之制，此見於其第三條。凡一村鎮，分屬兩縣以上，或別處他縣境內者，謀自治行政之便利，欲改歸一縣管轄者，應由該村鎮享有公權之公民，舉行總投票，以有該處公民過半數之投票，投票者過半數之同意決之。並呈由縣長公布及報告省長。

縣議會之職權除前列十一款之外，復有其他專條所定之權：其事一、爲請願，即請願於省議會或國會議也。二、彈劾，即對於縣長如認爲有違法行為時，得議決呈請省長查辦之。三、爲請求罷免縣屬職員，即縣議會對於縣屬職員，認爲有違法或不稱職行為時，得議決咨請縣長加以罷免。縣長如其議決爲不適當時，得交請覆議，其詳見後。四、爲檢查會計，即縣議會認爲有必要時，得選舉委員若干人，檢查縣自治會計。縣長及其所屬職員，皆不得拒絕。關於縣議會之事，餘皆從略。

縣長爲縣自治執行機關，但在當時係取民選制，實爲中國之創例。人民如何選舉縣長，其時並另有條例。依其所定，除關於選舉權之有無停止等事，大體與前住民章中所述無殊。惟此處應行補敘者，即其條例特設被選舉之資格資格兩款：即一、爲曾在高等或普通以上學校畢業或修業者。二、爲曾在國家或地方供職三年以上者。選舉之時，各縣依人口分區投票，全縣合計以得票滿投票總數三分之一爲當選。每當選之人，或選不足額，則由選舉監督就得票較多之人加倍開列姓名，於五日舉行決選，而以比較多數之得票計算。當選之人須有三人



於選出之後，呈報省長從中擇一任爲縣長。五年一任。任滿改選。於任滿日前之第三十日行之。若在任出缺，應於出缺後之第十五日行之。辦理縣長選舉之監督，爲駐於該縣之地方審判廳廳長或分庭之監督推事。蓋以其在停止選舉權及被選舉權之列，於此爲宜故也。

選舉之法，其條例兼採提名推薦之制。依其所定，凡有被選舉權之人，有志爲候選人者，得以本縣三百人以上之選舉人連署介紹籍具願書，詳敘籍貫年歲資歷，並附辦公費銀拾元，於選舉日期十日以前，呈送選舉監督，再由選舉監督依介紹人數之多寡，順序列榜，就各投票所，分別宣示。如被連選，亦得連任。

除上述者外，仍有創設之例，卽容許縣內居民有罷免縣長之權是也。依其條例所定，縣住民認縣長不稱職時，得由每一選舉區，各有三分之一以上之原選民連署發刊布告，於十日內定期投票，以各選舉區原選民三分之二以上之投票，投票總數三分之二以上同意罷免之。被罷免之縣長，並不得於次任再爲候補之人。所以設高額人數之限制者，其意不外雖賦與人民以如是權，但亦欲其出於慎重，而不輕用耳。

關於縣長職權，大體多採取清季府廳州縣地方自治章程所定。然與彼大不相同者，卽異議之取決，不用撤銷議決，或申請上級官廳裁決，而取原議機關決定主義。依其所定，爲縣長公佈或執行縣議會議決事件。但有異議時，得於三日內聲明理由咨請覆議。如有列席議員三分之二以上仍執前議時，應即依議行之。此卽前所謂採取美國市長市制之例也。

縣自治經費條例所定，雖亦多取府廳州縣地方自治章程之例，然於其原定各款之外，本條例所增定者，爲公益捐，縣有營業之收入，罰款，國庫或省庫給與之補助費四款。國庫或省庫之補助費，約有二種：一爲不指定事項用途之一般補助。二爲因欲縣自治舉辦何種事項，或已經舉辦之事項，欲使其改進而予以補助，此爲特別補助。罰款爲對於違背自治規約之人，所科之罰金。蓋各種自治規約，因維持其效力之故，必附有罰則。如對於賦稅之偷漏者，強迫就學之怠玩者，公共衛生之妨害者，他如公共建築之不正當使用者，皆必有適當之處罰，均其例也。關於募債一節，本條例之所定，爲應募之人，必限於有本國國籍之人。其總額除爲振興本縣永

進利益或救濟災變外，若僅爲還債計，其額祇以該縣自治收入十分之三爲限。其餘關於預算決算特別會計等事，可參閱前述府廳州縣地方自治章程，不贅述也。

本條例既使縣長出於民選，故即以執行自治行政爲重。至執行國家行政或省行政，均係出於委託。縣長於此不過以地方自治行政人員爲承受委託之人，而非代表國家或省之命官也。對於所由委託之人，關於其事，固須負責。至地方自治之執行責任，則對於人民負之，而由人民於改選時負其責任。至如舉行罷免之投票則更爲顯明。因此之故，著關於議決執行二者之間之參事會，即全爲贅物，本條例故毅然廢之。

此種四權具備之地方自治制度，幸已見諸施行。若無障礙之作，使得經久維持，則廣東可謂國內首屈一指之地方完全自治省分。一旦變起竟至見廢，惜哉。

現當國民政府時代，地方自治之設置，係以中國國民黨總理 孫中山先生所著之建國大綱爲據，即其中第八條所定者也。依其所定，地方自治係由政府發動試辦，期其逐漸達於完全自治之域。惟十年以來，如何發動試辦，政府雖不少有所擬議，惟於實際，尙少見其推行。即曾經公布之地方自治法規，亦有數起，因實行時期全然懸之行政命令，施行與否，時期早晚，不決於法規之本身，而聽之主管行政官署。故蹉跎至今，按照建國大綱所定之標準，完成自治之地方，未有一縣一市。吾人惟有置事實於不論，但就關於此事之法規，以立法見地加以論述可耳。惟此等法規，來原不一。有出自國民政府者，有出自行政院駐平政務委員會者，有出自西南政務委員會者，亦有出自豫、鄂、皖勸匪總司令部者。去年復有縣各級組織綱要。雖全出於命令，實一代替法律者。論述之際，一並及之。

縣參議會，首見於十八年公布及十九年修正公布之縣組織法，二十一年公布之縣參議會組織法，縣參議會會議員選舉法，後則有二十一年西南政務委員會公布之縣參議會組織條例，與縣參議員與區鄉鎮里鄰自治人員選舉條例，以及去歲之縣各級組織綱要。關於同一事件，前後法規所定不同。縣參議會亦然。縣組織法所定爲於區長民選時設立。而區長民選雖於縣組織法施行一年以後施行，但至今亦未見諸事實。其議員名額，依縣參議會組

織法所定，爲在人口不滿十五萬之縣爲十五名。逾此數者每三萬增一名。但無至多數之限制。其選舉方法，依其選舉法所定，爲依人口比例而以自治區爲選舉區。被選舉人則不限於爲本區以內之人。選舉取無記名連投票式，此可謂爲大選區及秘密投票制。至西南政務委員會所修正者，爲限制連記或並限於爲本選區以內之人。於普通選舉區之外復有法團，即農工商會而取複選制。即先由各該會之公共團體，舉出代表，再由此選舉縣參議會議員。各團體選舉一人，區則一人至三人。在縣長民選以前，則依定額加一倍選出人數，由縣政府呈報民政廳分別指定爲縣參議員或爲候補縣參議員。縣各級綱要所定，縣參議會由鄉鎮人民代表會所選之參議員組織之。每鄉鎮各一人。法定職業團體之代表亦得加入爲縣參議員。但不得逾總數額十分之三。但如何選舉，以及法團代表如何酌加，則猶待另定也。至於任期縣組織法所定爲三年。每年改選三分之一，至初次選出之人，如何分別改選，均無所定。逾縣參議員總額十分之三時，將如何取決，施行之際，不無疑問也。考選舉之制，以直接爲最合民主精神。故比例秘密普通與直接之四大原則，爲最近各國同趨之法。吾國縣之人口，最多者不過數十百萬，普通直選，非不可能。將來如遇改制之時，則如此間接選舉制，予以變更，似無不可。縣參議會組織法所定爲二年而不分年部分改選，西南政務委員會於此所定亦同。縣參議會會期每三月一次。有縣長或五分之一以上議員之請求，得開一日爲期之臨時會。西南政務委員會修正之地方自治條例，則定每月六日開會一次。每次五日。開會須有總額過半數之出席。表決則爲出席之過半數。會議之應行公開及有秘密會議，關係本身議案之應行避席，議長副議長之設置，禁止縣參議員向縣政府保薦人員或有所請託，禁兼任縣屬之公務員，議員之不受俸給，皆見於縣參議會組織法中及西南政務委員會修正之縣參議會組織條例之中。

縣參議會之職權，縣組織法中，列舉四款：一、爲議決預算決算及負債事項。二、爲議決縣單行規則。三、爲建議縣政府興革事項。四、爲審議縣長交議事項。縣參議會組織法中，則列舉五款：一、爲籌備區長民選。二、爲經營縣有財產及共有營業。三、款皆與前同。西南政務委員會所修正之地方自治條例，於此列舉十款：其中爲前兩法所未有者，爲第一款之關於完成自治事項。第二款之關於調查人口勘量土地修築道路辦理警

察及保甲事項。第六款之關於縣民生計及救濟事項。第七款之關於促進縣教育及其他文化事項。

縣參議會組織法中，對於縣參議員許縣民有罷免之權。對於縣參議會得行使創制權。對於其議決得行使複決權。惟各條之中，皆言依法。是必別有法律，詳為規定，然後人民乃得行使其權。實則不必如是迂迴，但於本法之中，規定各權行使之時，提出之人數，到場投票之至少人數，以及投票後取決之人數，即為已足。不必再俟法律別為之規定也。至公民複決縣參議會之議決，亦須限於何類之議決應在例外。如決算一端，即其一也。關於此節，西南政務委員修正縣地方自治條例施行細則所定視此較詳。如罷免縣參議會議員，由原選舉區戒圍體提出，或由其以外之選舉區或團體提出，均分別規定提出人數，投票人數，取決人數。創制複決亦分別有大致之規定。詳見該條例施行細則第八章。縣各級組織綱要規定縣參議會之組織職權及選舉方法另定之。是則以前關於縣參議會各項法規又因此失效，今欲設立縣參議會仍須別有所待也。

縣長依縣組織法所定，為凡籌備自治之縣達到建國大綱第八條所定之程度者，應由民選。惟籌備之事，權屬政府。如政府一日不加籌備，人民即一日無選舉縣長之望。在此籌備未定之前，依其所定，為由民政廳提出合格人員二人至三人經省政府議決任命。至其資格，依縣長任用法所定，有下舉之八款：即一、依法受縣長考試合格者。二、高級考試行政人員考試及格並曾任薦任官一年以上者。三、在依法舉行縣長考試以前，各省考取之縣長經考試院覆核及格，並曾任薦任官一年以上者。四、在教育部認可之國內外獨立學院或專門學校研究法律政治經濟社會學科得有畢業證書並曾任薦任官二年以上甄別審查合格成績列甲等得有證書者。五、曾任簡任官一年經甄別審查合格成績列甲等得有證書者。六、曾任薦任官三年以上，經甄別審查合格，成績列甲等得有證書者。七、現任縣長經內政部呈薦復經銓敘部甄別審查合格成績列甲等得有證書者。八、曾任高級委任官五年以上經甄別審查合格成績列甲等得有證書者。皆須年滿三十歲以上。八款之中，首款有優先之權。不敷用時然後依次遞推。至二十三年復有補充縣長任用資格標準實施辦法。其所定者，較前為寬。縣組織法尚規定縣長民選之原則，縣各級組織綱要則有縣參議會暫不選舉縣長之規定。然即使民選，亦未必非縣參議會行之

不可也。蓋長選縣長，其法亦不一也。

縣長之任用，分試署與實授二者。前者以一年為期，後者三年。試署限滿，考績居優，則行實授。均由省政府咨報主管之部審查合格正式任命。如有上述第一款至第七款之一，曾任縣長因有成績而得有獎敘者，得逕行實授。實授之人，若非自行辭職，或因合併縣治非受公務員之懲戒處分，或經刑事審判，不得停職免職，亦不得於任期內調任。優者任滿得予以升補，六年課最則以簡任薦記。此皆係國家人事行政，迥其大概如此。

縣長之職權，依縣組織法所定，為綜理縣政，監督所屬機關及職員。此乃泛言縣長職權，至其於縣自治中，居何地位，則見於縣參議會組織法中。即縣長於縣參議會咨送決議案後，則分別執行。如延不執行，或執行不當時，縣參議會得呈請該管上級機關，加以核定。但縣長亦有相當對抗之權，即縣長認縣參議會決議案為不當時，應即詳其理由，送交覆議。如全體參議員三分之二以上，仍執前議，而縣長仍認為不當時，應即提付縣公民依法覆決。但覆決而言依法，則必另有其法，或另為立法，否則難以推行也。西南政務委員會所公布之縣地方自治條例所定，則甚覺迂迴。即縣參議會議決其職權中各款之事，均須函由縣政府分別轉呈主管機關核准之後，方得見諸施行。此縣政府非縣自治之執行機關，乃為承轉機關，而主管機關，核閱各縣參議會之議決案，亦不免過於繁重矣。比較之下，縣參議會組織法之所定，較為適當也。

縣各級組織綱要所定縣長之職權，有下舉二款：一、受省政府之監督辦理全縣自治事項。二、受省政府之指揮執行中央及省委辦事項。並須於公文上證明之。至於縣政府之內部組織從略。

縣組織法未規定縣財政，縣各級組織綱要則有之，且甚詳細。其收入：一、為土地稅之一部。在土地法未實施之縣，為縣省之各種田賦附加稅。二、為土地陳報後正附額之田賦。三、為中央補助之印花稅三成。四、為土地改良物稅。土地法未實施之縣，為房租。五、為營業稅。在營業稅率未改定之前，為屠宰稅全額及其他營業稅百分之二十以上。六、為公產收入。七、為公產營業收入。八、為其他法令許可之稅捐。

凡國家或省，事務之在於縣者，其經費應分別計於國庫或省庫，不得就縣籌支。收入不敷之縣，得由省庫酌量補助。人口稀少土地尚未開闢之縣，其開發經費，除省庫撥付外，由國庫補助。另建設所需，經縣參議會之議決，與省政府之核准，得募集縣公債。

## 第二節 區鄉鎮

清末舉辦地方自治。府廳縣之次，為城鎮鄉地方自治。當時此項章程，係仿自日本之市町村制。依人口地方而言，城鎮意指為市。此可併入之市制章述之。此處但述章程中所定之鄉。

鄉設鄉議會。人口不滿二千五百之鄉，鄉議員六名，以上者八名。五千以上不滿一萬者十名。一萬以上不滿二萬者十二名。二萬以上不滿三萬者十四名。三萬以上不滿四萬者十六名。四萬以上者十八名。二年為一任。每年改選一半。同時選出全數議員時，則抽簽定之。其抽出之半數，以一年為任。有奇數而不能平分時，以多數為半數。缺額至定額三分之一時，則即補選。會中設有議長副議長與議員均為名譽職。惟議長副議長得受相當公費。父子兄弟不得同時同任。若父子兄弟有為鄉董鄉佐者，亦不得為鄉議員。

人口過少之鄉，即人數不足選出議員六名之鄉，不另設鄉會而直以鄉選民會代之。鄉選民會無一定員額，凡本鄉有選舉權之住民均為會員。惟議長副議長由會員選舉亦為名譽職，亦得受相當公費。

鄉會議每季一次，以二五八十一各月為會期。以十五日為限。限滿得由議長宣告展限。但至多不得逾十日。臨時會如有地方官之通知及鄉董或議員三分之一以上之請求者，均得隨時開會。應議事件，除臨時會外，由鄉董於開會十日以前通知議員。出席人數表決人數均取過半數制。會議之公開，決議案涉及本身或親屬之應行迴避，皆與上述之府廳州縣地方自治章程所定者相同。但因此致有半數以上之議員不能與議，使議案無由取決之時，則將其議案移交府廳州縣議事會或鄰近之鄉議會代為議決。鄉選民會會議則照鄉議會之法律行之。

鄉議會之職權，共列九款：一、為自治範圍內應行興革整理事宜。二、為自治規約。三、為歲出入預算及

預算正額外預備費之支出。四、爲歲出入決算報告。五、爲自治經費籌備方法。六、爲自治經費處理方法。七、爲選舉上之爭議。八、爲自治職員辦事過失之懲戒。其細則以規約定之。九、爲關涉全體赴官訴訟及和解之事。此外如申覆地方官之諮詢，及向地方官條陳自治事宜，均在其職權之中。議決之事，由議長副議長呈報該管地方官查核後移交鄉董按章執行。鄉董所定之執行方法，鄉議會如視爲踰越權限，或違背律例章程，又或妨礙公益者，得聲明原由，使其中止執行。鄉董如堅持不改，得移交該管府廳州縣議事會公斷。不服公斷時，得呈由地方官判斷。如再不服，則由地方官申請督憲交諮議局公斷之。鄉之文牘收支帳目，鄉議會亦有檢閱之權。

鄉中負行政之責者爲鄉董及鄉佐，均由鄉議會就本鄉選民中選舉，呈由該管地方官核准任用。不得並任鄉議會議員。父子兄弟不得同時同任。若同時被選，則以卑幼避尊長。任期二年，並受酬給。其數目定以鄉規約。鄉董專有事故時，代以鄉佐。如同有事故時，則舉行補選。

鄉董之權限，如城鎮董事會之權限，俟於後詳之。鄉董因執行職務，得經鄉議會議之公認，選派辦事人員，亦不必限於鄉選民，而於鄉規約中定其細則。

鄉自治經費，爲本地公款公益產公益捐及按照自治規約所科之罰金。三種公款公益產，則指歸本地紳董管理者而言。若本來無之或雖有之而不敷用，得由議事會指定本地方關係自治事宜之款項產業呈請地方官核准撥充。如係出於私家捐助，會經指定用途者，非其用途，已經律例規章變更或廢止之後，不得改移。公益捐有二：一、爲附於官府所徵捐稅者正額十分一以內之附捐，而由徵收官吏收集之後，彙交於本鄉。二、爲另定種類名目自徵之附捐。二者如何起徵，變更或廢止，均由鄉議事會議定章程，呈請地方官核准行之。公益捐擔負之義務，固爲本地住民所應有，而非住民但於本地以內有不動產或營業者，亦一律擔負之也。

鄉之歲入預算，由鄉董編制，於每年十一月會期內提出鄉議事會。議決之後，呈由地方官申報督撫存案，並公布之。其中亦規定預備費。若仍不敷時，得請鄉議事會之議決，提用他款。上年收支之決算案，則於二月

會期內提出。其呈由地方官申報督撫公布等事，皆視預算之法行之。至於經費之檢查由鄉董每月檢查一次，此爲定期檢查。至由鄉董會同議事會議長副議長及議員一名以上每年至少一次而行之者，則爲臨時檢查。

廣東於民國十年辦理地方自治。縣自治之下爲區自治。亦有條例頒行。其草案亦出於著者之手。今舉見廢，然但爲歷史之敘述，亦無不可也。其中所定首爲區域。凡人口滿三萬以上之地方，應定爲一自治區。但滿十萬以上者，得依便利分爲二區或三區。其人口不足爲一區之數，則合數處而爲一區。住民對於本區域以爲有應行改正之時，得由本區享有選舉權之住民十分一以上之連署，發刊布告。於布告後十日內舉行總投票，以投票過半數決之。惟到場投票之人，應有本區總選民之幾何，則未言及。依通常解釋，須爲過半數。然未明定，終覺有漏耳。

區設區議事會。其議員分爲二類：其一、爲由住民選出者十人，一任一任，任滿改選。其二、爲由區議事會選出者，爲數亦十人，五年一任，每年改選五分之一。除一般無被選舉權及停止被選舉如前論選民章中所述者外，本條例所定復有三款：一、爲逋欠本區各項稅款，逃避對於本區應負之義務者。二、爲承攬本區各項工程，尙未竣事者。三、爲與本區有商業契約財務契約尙未滿期者。其餘關於組織之事，大體與其他地方議會相同，無待贅述。

區議事會議員，區住民如認爲不稱職時，得由三分之一以上原選民，連署發刊布告，於五日內定期投票，得以前選民五分之四以上之投票，投票總數爲四分之三以上之同意，加以召還。

區議事會之職權，爲於區自治權範圍之內，制定單行章程。其自治權爲修築道路橋樑，排除交通障礙，保存區內古蹟名勝，於荒山造林，保護已有森林，疏濬河流，建築隄防等事。此外爲議決預算，決算，徵課區稅，夫役，現品，借債，增加義務，拋棄權利，管理處分財產，以及區民請願等事。

區議事會於議決上舉各項事端之外，復議決區內原選民三十人以上連署提出之議案。如擱置不議或被否決之時，得由原選民十分之一以上聲敘理由，連署發刊布告，於二十日內舉行總投票，以原選民三分之二以上之



投票，投票之過半數即可之。至原由區議事會所議決之章程，區住民認為有妨害公益之時，亦得以此處所述相同之連署發起人數投票決定人數，加以撤銷。如投票結果否決撤銷時，則為贊成區議事會之原議決，自不待言也。

此條例原意，酌仿英制之委員制。區之執行機關，即為議事會之委員會。條例之中定名為董事會，由議事會就議員選舉六人之董事組織而成。其中原由議事會所選之議員，亦須居其一半。均仍兼議員原職，而以其議長為董事會之主席。董事會其中分設財政、教育、道路、醫務、保安各科。委員均由董事分任。亦得由區董事會議決，設立特別委員。由各科委員選舉會在專門學校或職業學校畢業之人，交由董事會分別委任。區董事會執行區議事會之議決。每於議事會開會之始，應將辦事經過情形，附具意見，詳細造具報告。

區自治經費，大體亦如廣東縣自治條例所言。其為本條例所特定者，約有下舉數端。就不動產而課稅，以其價百分之三為準。非不動產則以其上年收入百分之三為準。因救濟災變而起債，其期至長為五年。其額為預計五年內總收入三分之一。自治經費，如有盈餘時，應作為教育積穀基金，不得因此遂將其收入作廢。區自治經費，無論省縣均不得提用。教育水利交通及保安為地方在所必辦之事，其所需經費，每年應照預計之支出數目，就收入稅款分別支配。如有不敷，則別籌他項收入，設法補足。

現行之制，依縣組織法所定，縣下養分為區。除因習慣地勢及特別情形外，區以十鄉鎮至五十鄉鎮組織而成。縣各級組織概要，規定由十五至三十鄉鎮。依區自治施行法所定，畫分之時，由省政府派員協助縣政府辦理。變更之時，由縣政府召集有關係之區長會議繪圖說明呈核。二區以上，得聯合辦理。共同之事，在區長民選之前，由關係區長提交區務會議議決。區長民選時，則提交區長大會決議。

區設區民大會，於內政部核准區長民選時召集。區長民選時期，為縣組織法施行一年以後，由省政府就各縣地方情形酌定時期，咨請內政部核准。區民大會，由區長召集，於區內各鄉鎮分場同日開會。由會場各推主席開會。勿論為議決或選舉之事，均合併計算票數與人數。其期一年一次。為期六日。於區長滿任前二日舉

行。有特別事件或區公民十分之一以上之要求，得開臨時會。臨時會如係關係區長本身事件，則由監察員召集。如係關於監察員之事件，區長延不召集，則由過半數之鄉鎮公所聯名召集。

區自治人員，首為區長。由區民選舉，由縣政府呈報民政廳存案。若有違法時，則由區民罷免。其被選舉資格，依區自治施行法所定，為年滿二十五歲以上而有下列七款之一：即一、候選公務員考試或普通考試高等考試及格者。二、曾任中國國民黨區黨部執監委員或上級黨部重要職員滿一年以上者。三、曾在國民政府任委任官一年，或薦任官以上者。四、曾任小學教員或在中學以上畢業者。五、經自治訓練及格者。六、曾辦地方公益事務著有成績經縣政府呈請省政府核定者。七、曾任區長副鄉長鎮長或鄉鎮監察一年以上者。未至區長民選之時，則由民政廳就訓練考試及格人員之中選擇任用。如有違法或失職之時，得由縣長呈請省政府加以罷免。如縣政府不行呈請時，若有區屬鄉鎮長之過半數，簽名召集鄉鎮長會議，以過半數之決定，得聯名呈省府政府請求罷免。區長因故不能執行職務，由區務會議推定鄉長或鎮長暫代。如逾二月則舉行改選。依縣各級組織綱要所定，區署係縣政府補助機關。代表縣政府指導各鄉鎮辦理行政及自治事務。故區長不由民選。其下設二人至五人為指導員，由甄選訓練人中委用。分掌民政財政建設教育軍事等事，皆為有給之職。

區長之外，為助理員。由區公所就下述有各款之資格之一者選選，而由縣長加委。一、公務員候選考試或普通考試及格者。二、經自治訓練合格者。三、在中學畢業或有相當程度者。四、專習法政一年半以上，確有成績者。助理員之名額，及其薪給，由區長呈請縣政府定之。

區設區公所。其中設有區務會議。由區長助理員及區屬鄉鎮長組織而成。區務會議，審議區公所之經費，區公產之處分，區公約及單行規則之制定，及修正區公所之職務。並於法令或區民大會交辦之範圍以內，而由區務會議議決，分別自行辦理，或委託鄉鎮辦理下述各款之事：一、戶口調查及人事登記事項。二、土地調查事項。三、道路橋樑公園及一切土木工程建築修理事項。四、教育及其他文化事項。高級小學校國民補習學校國民訓練講堂皆在此款之中。五、保衛事項。六、國民體育事項。七、衛生療養事項。八、水利事項。九、森

林培植及保護事項。十、工商之改良及保護事項。十一、糧食儲備及調節事項。十二、墾牧漁獵保護及取締事項。十三、合作組織及指導事項。十四、風俗改良事項。十五、育幼養老濟貧救災等設備事項。十六、公營業事項。十七、區自治公約制定事項。十八、財政收支及公產公款管理事項。十九、預算決算編造事項。二十、縣政府委辦事項。二十一、其他依法令賦與該區應辦事項。住民如有觸犯刑法而有證據時，區長得加以拘禁，報告區務會議及縣長，並送交該管之司法機關。對於違反法令或自治公約者，亦得報告區務會議，或請縣政府處理。縣各級組織綱要所定，為區署於此，設警察所，而受區長之指揮。區於民選區長之後，設監察委員會，由五人至七人之監察委員組織而成，任期一年，由區民選舉。其被選舉資格與區長同。其職務為監察區財政，向區民糾舉區長違法失職等事。因前者之事，得隨時調查區公所之收支以及關於公款公產之帳目。如認為收支不當，或執行事務而不當，得隨時呈請縣政府，加以糾正。至因後者之事項，則自行召集區民大會行之。監察委員會每月開一次，亦得開臨時會，而由當選次序輪流主席，由其召集會議出席及議決，均為過半數制。縣各級組織綱要，復規定區建設委員會，以區長為主席。延聘區內聲望素著之人為委員，從事研究鄉村建設之事。

區財政之收入為公產及公款之孳息，區營業之純利，依法賦與區之款項及省會補助金四類。其預算決算經區務會議議決之後，由區公所呈報縣政府核定彙報省府，並行公報於區公所所屬鄉鎮。因緊急事項，為超過預算之支出時亦如此。惟不報省政府。又財政收支，每屆月終皆須公布。

區公所依區自治施行法所定，附設調解委員會。委員半數由區公民選舉，又半數由區屬鄉鎮調解委員之中選舉。至區長民選之後，由區民大會選舉之。區自治人員不得與選。區長民選之前，由區務會議選舉之。此時調解委員，如有失職違法情事，亦由區務會議罷免。若在區長民選之後，得由監察委員請求區公所執行，令其停職，再提交區民大會加以罷免。

區調解委員會，為民事調解。如已起訴，須依法向受理之法院聲請銷案。如正在法院附設之調解處調解之

中，即不得再爲調解。其爲刑事之調解，限於依法得撤回告訴之事件。鄉鎮調解委員會，所未調解，或不能調解者，區調解委員會亦得爲之。如亦不能調解時，則由區長據調解委員會之報告，呈報縣政府轉報司法機關。後述之鄉鎮亦設調解委員會，除委員係由鄉民選出外，餘大體同此。

區屬各鄉與鎮，即爲百以上之村莊。不滿此數者，則編爲鄉，百戶以上之街市爲鎮。不滿此數者編入鄉。但因特別情形如地勢地方習慣等事，雖不滿此數亦得爲之。但至多不得超過千戶。二鄉或二鎮以上之地方，如有共同利益之事，得訂立公約，聯合辦理。縣各級組織綱要所定，鄉鎮之畫分，以十保爲原則。其數不得少於六保，多於十五保。其畫分及保甲之編制，由縣政府擬定，呈請省政府核准施行，彙報內政部備案。縣市以下之自治，完全由國家立法，而取詳晰主義，著者自始未敢謂其甚當，以其適於此，未必即適於彼。以吾國之廣土衆民，以如此繁瑣之公文，求其盡合地方實際情形，實未敢令人盡信。即以此處所述者言之，若使鄉鎮至多不得超過千戶，全國中過千戶之鄉鎮，不知凡幾。以吾所知，河北定縣所屬如此之鄉，即有三處。究應如何處置，不無問題。吾嘗以此詢諸嘗宰江寧之某君，彼謂宜以此上請內政部解釋。其解釋謂可加以畫分。不知此等鄉鎮，其公款公產以及所辦理之公共事業，如畫不分別，一旦強加畫分，糾紛之起，有在所必然者也。至於鄉鎮以內二十五戶之間，五戶之鄉，亦皆爲規定，似未免太爲繁瑣矣。

依縣組織法及鄉鎮自治施行法所定，鄉鎮有鄉民鎮民大會。凡鄉鎮之公民，均得到會與議，而以到會公民過半數之同意爲議決之數。惟鄉鎮公民到會至少應有總數十分之幾，則無明文。除所議事件，涉及鄉鎮長本身而由到會公民推定臨時主席外，開會時皆由鄉鎮長主席。除初次大會由區長召集並爲主席外，每年開會二次，每次爲六日，均由鄉鎮長召集。其第一次則於鄉鎮長任滿一日以前行之。亦得因特別事件而開臨時會。如特別事件，係有關於鄉鎮長者，則由監察委員會召集，如係有關於監察委員本身之事件，鄉鎮長延不召集，則由該鄉鎮過半數之團長，聯名召集之。

鄉民鎮民大會之職權，爲選舉或罷免鄉鎮長及其他職員。制定或修正自治公約。議決單行規程。議決預算

決算。時由鄉鎮公所或縣署。議決所屬間鄉或公民提議事項。共計六款。縣各級組織綱要。於此規定鄉鎮民代表會。其代表由縣長大會選舉。每保二人。由鄉鎮長由鄉鎮民代表會選出者。則兼任鄉鎮民代表會主席。至其組織權限以及代表之選舉方法。則仍待另定。惟不取直接選舉。而用間接之法。似與近代選舉之義未合也。

二、鄉鎮自治人員。為鄉鎮長副鄉鎮長。其被選舉之年齡任期以及資格。如區長被選舉資格之第一款至第六款。而徵有不同。即第二款但為曾在黨服務。第三款無曾任薦任官之規定。第六款辦理地方公益事務之成績。祇須由縣政府之核定。未至區長民選之時。鄉鎮長副鄉鎮長應由鄉鎮民大會選出加倍人數報由區公所轉呈縣署聘任。並由縣長提議民政廳備案。五百戶以上之鄉鎮得增設副鄉鎮長。首次由區長定其名額。後則由每年第一次之鄉鎮民大會決定。至鄉鎮副鄉鎮長。勿論由縣長擇任。或全由民選。鄉鎮民大會如認其有違法失職時。皆得加以罷免。其法得由鄉鎮公民百分之三十以上。親自簽名附其理由書。於開大會十五日前送達各公民罷免。案中之鄉鎮副鄉鎮長亦得於開大會七日之前。提出答辯書。送達各公民。而以到會投票之公民過半數之同意決之。至至少應由多少公民到會投票。其期未之定。凡以為可者。投白色之票。否者投藍色之票。罷免如經可決。則即改選。

鄉鎮皆設公所。於現行法各區自治公約鄉鎮民大會交辦之範圍內。辦理同前所述區公所所得辦理之事。而由鄉鎮長執行之。每月至少開會二次。由鄉鎮長召集。副鄉鎮長本鄉鎮所屬之團長監察委員皆得到席。必要之時。鄉長亦得到席。

鄉鎮皆設監察委員會。由鄉鎮民選舉之三人至五人之監察委員組織而成。其人數首次由區長決定。以後則由鄉鎮民大會分別決定。鄉鎮監察委員會之所司。亦如區之監察委員會。其向鄉鎮民大會選舉鄉鎮長副鄉鎮長副鄉鎮長而提出罷免案時。如距鄉鎮民大會開會日期在兩月之外。則召集臨時會決之。監察委員會亦得為罷免鄉鎮長之提議。由鄉鎮民大會加以罷免。

編制預算決算及其提議。處理違反法自治公約及觸犯刑法之人。皆約與區長同。鄉鎮之財政收入及辦理

方法，皆略同於區。初級小學救濟由十歲至四十歲之失學之國民補習學校，爲國民訓練講堂，鄉鎮皆須設立。或聯合數處而爲之。補習科目爲黨義、自治法規、世界及本國大勢、本縣詳情。

閭與鄰，各設閭長與鄰長，鄰長與閭長各由閭鄰之居民會選舉之。其任期二年。有違法失職時，則由住民罷免。其職務爲經住民會議之決定，辦理法令範圍內之一切自治職務，及縣政府區鄉鎮各公所交其辦理之事。

縣各級組織綱要規定鄉鎮設立公所，其中設置鄉鎮長副鄉鎮長一人至二人，由鄉鎮民代表會選舉。其被選資格，內有五款：一、經自治訓練合格者。二、普通考試及格者。三、曾任委任職以上者。四、師範學校或初中以上學校畢業者。五、曾辦地方公益著有成績者。其實行選舉日期，仍須另定。任期二年，得連選連任。鄉鎮長鄉鎮中心學校校長壯丁隊長，暨以一入兼任。此制初行於廣西。彼省人士稱爲三位一體。如在教育經濟發達之區域，鄉鎮中心學校校長，仍取專任之制。

鄉鎮公所，設民政警政衛生經濟文化四股。各設主任一人。至戶籍則由一人專辦。各事由鄉鎮長副鄉鎮長中心學校校長分別擔任。並設專任之事務員。凡自行舉辦之事務，均經鄉鎮務會議議決。其會議由鄉鎮長主席。各股主任均應出席。與所議事件有關之保長，亦得列席。至於鄉鎮公民職員之訓練，則各另定。

鄉鎮財政之收入：一、爲依法所賦與者。二、爲公益之收入。三、爲公益事業之收入。四、爲補助金。五、爲經鄉鎮人民代表決議徵收而屬縣政府核准之收入。鄉鎮財政之收支，由鄉鎮公所編制預算，呈由縣政府審核之後，而編入縣預算。

鄉鎮之下，依該大綱所定爲保甲。每保至少爲甲，至多十五甲。如人口衆多之地方，成爲團體之村莊，不易分離時，除壯丁隊須分保編練外，得聯合二三保設立國民學校合作社倉庫等公共事業。並推舉保長一人爲首席保長，以總其成。

保設辦公處。其中設保長副保長各一人，由保民大會選舉，再由鄉鎮公所報告縣政府備案。其被選資格：一、爲自師範學校或初級中學畢業，或有同等學力者。二、曾任公務人員或在教育文化機關服務三年以上而著

有成績者。三、曾經訓練合格者。四、爲會辦地方公益者。在未辦理選舉之前，則由鄉鎮公所推定，呈請縣政府委任。任期二年，不限制連任。兼任國民學校校長壯丁隊隊長。如地方經濟文化發達，國民學校校長則行專任之制。保長副保長之外，設幹事二人至四人，由副保長及國民學校教員分別擔任，分掌民政警政衛生經濟文化等事。如經費不足，亦可僅設一人之幹事。

保甲大會，每戶出席一人。其組織職權則待另定。每一保甲至多爲十五戶，少爲六戶，各置甲長一人，由戶長會議選舉，再由保辦公處呈報鄉鎮公所備案。其訓練辦法則待另定。甲設戶長會議。必要時亦得舉行甲居民會議。凡保得沿用原有之特別墟場等，但須逐漸改稱爲保。

現行地方組織各法，概以官治爲主。雖其中亦有民選之職位，然亦徒有空文而已。如縣長之民選，必待籌備自治達至建國大綱第八條所定之程度而後可。但此等應行籌備之事其發動之權，皆不在民而在官。官府永不發動，則人民永無選舉縣長之望。又區長之民選，必待省政府請內政部之核准。如省政府永不爲此請，內政部不爲此核准，而又無一定時期，是民選區長亦空言也。至縣各級組織綱要，則明定縣長區長皆不民選。鄉鎮長之選舉亦不規定至近之期限。凡此皆無異左手與人民以權，同時即以右手撤回。嘗考地方自治，貴在設法啓發人民，使其對於地方政事，能於擬定具體方案，並能切實執行，而又能忠實負責。宜如何就此充分發揮，則有不能不望於今日之立法建制者。

### 本章參考書

大清法規大全府廳州縣地方自治城鎮鄉地方自治各章程。

中華民國法規大全內政部門縣組織縣參議會組織等法，廣東縣自治條例縣議會議員選舉條例。

縣各級組織綱要。

## 第十五章 市

### 第一節 美國

前章所述地方概指以農業爲主之社會而言。至本章所論者則指以工商業爲主之地方而言，卽所謂市也。雖其中亦有近於農村社會者，然其大勢亦多趨向工商專業。在今日資本主義之國家，其勢尤甚。此則因生產方法改變機械代替手工。於是工廠繁興，家庭工業爲其兼併。昔之伏處家庭以手工爲農事之副業者，乃不得不棄趨於工廠之中，倚以爲業。因而人口乃不得不集中於工廠所在之市。加以機械近復推行於農業之中，減少農田手工。因此改就工廠謀生者，更日以加多。故百年之中，凡工商興盛之國，其人口由野入市之數，閱之無不驚人。加以交通衛生娛樂各種設備，多置重於市，更足以吸引人民，樂居於市。管子所謂未產盛則市與野爭民，今日資本主義之國家，工商繁盛，人口爭趨於市，正此理也。

近代都市，既因經濟之趨勢，使之日見其盛，故其於地方自治，市實居重要地位。今仍因前章之例，先從美國論起。

美國市制設置之權，概在各州立法部，而以立法之法出之。各州之中，其法不一。一爲特別賦與制 (Special Charter System)。卽本州立法部，隨時依一市獨具之情形，而予以自治約章 (Charter)。因此一州之內，市各爲制。雖係依實際情形，各求自適其宜，而然派利用此事，藉以擴張勢力，遂使市制時常變動，悉隨州議會一時之喜怒而。於此市予以寬格之自治制度。於彼市則又不然。此制頗久，自爲英領而卽已如是。行之至十九世紀中葉，爲矯其弊，乃附以本市同意之法。卽不論於何市推行何制，必先得其同意而後可。厥後有數州於改正州憲法之時，乃以明文加以禁止。於是而有第二之通行制 (General Charter System)。此卽於州憲法上，



明文規定祇許州議會制定通行全州之一律市制，而不得對於一市或數市爲單獨之制。然各市往往情形不一，通行之制，恆不能彼此兼顧。州議會遂於通行制中，想出分別之法。遂有第三之分別制 (Classification System)。此制爲按照市之人口多寡分爲幾等，各別爲制。市則各依其等而用之。但施行之後，覺其仍有未當，於是而有第四之自定制 (Home Rule)。始於米蘇里州 (Missouri)。復有數州踵之。各於改正州憲法時，加以採用。其法一爲先由本市決定是否舉行起草委員之選舉。其發動不論市民與市議會皆可。二爲如果決定組織起草委員會時，則舉行從事此事委員之選舉。三爲起草。四爲草案告成之後，宣付市民公決。公決人數，各州多少不同。且有須經本州州長之核准者。並不得與州憲法或法律有所抵觸。勿論市民或市議會，皆有提議修改之權。修改案仍須經市民之公決。上述四者之外，復有第五之選擇制 (Optional Charter System)，一九一三年創始於紐約州。其制爲由州議會制爲不同之制，而由所屬之市，依其情形，選擇行之。

市制內容，除區域住民自治權而外，則爲自治機關之組織。在美各州，甚不一律。大別約有下舉三種，施行時期亦先後不同。

一、市長市議會制 (Mayor and Council System) 行此制者至一九三一年爲止有一百四十二市，居百分之五十。此制精神之理論，爲平衡限制，爲立法行政分立。其中又有集權與分權之別。前者謂爲強有力之市長制。後者反之。當於下述各端之中分別爲之說明。此處先言市會。市會由來甚久。獨立之前，概行英之舊制。一會之中，而有二種議員。獨立之後，二十世紀之前，東部大市概爲上下兩會制。上會曰元老會 (Board of Aldermen)。下會曰庶人會 (Common Council)。今則全國之中，除有十六大市仍行兩會制外，餘皆行一會制。議員人數，較漸漸減。即人口雖增，而員額並不增也。小市有少僅三人者。極大之市如紐約，兩會共爲七十一人。芝加哥則七十人。議員之選舉，往時但爲單員小區制，今則全行通選制。即不分區而由全市統計得票之數是也。間亦有行區選與通選並行之制者。例如有出議員二十一人之市，三分之二爲區選。餘一爲通選。則分全市爲十四區。區各選一人。投票者同時共投八人。其中一人爲由本區選出。其餘七人則綜合全市所投之票

計算是否當選。選舉多行預選之法。即先於預選之中，照正額之幾倍，選出候選人。再於正式選舉之時選定。但不行預選，而由定數選民聯名推出候選人者，亦間有之。因防黨派壟斷而行大區比例制者，亦復有之。亦有分年分期改選者，如波士頓市九人之中，每年改選三分之一，是其例也。議員任期由一年以至四年不等，而以二年者居多。

市會每周或二周開常會一次。自選議長。並由議長指定委員，組織委員會，分別審查應議之事。市會之職權，為議決地方法律與各種決議。但必須市制有所規定而與州法律無牴觸者，方可為之。如保護市民生命財產之公安衛生教育道路建築皆在其內。最要者為財政之事。如豫算決算課稅舉債皆是。但課稅則須從州法律所定之稅則稅率。舉債則從州法律所定之限度。預算之內，對於州法律定為市在所必辦之事，皆須規定其經費。他如允許私人團體，經營專利事業，其年限及經營方法，如州法律已有規定者，則須從其所定。

次論市長。此則概由市民以普通秘密投票之法選舉，並先由上述預選之法選出候選人，然後正式選舉。至以在本市定期以上之居住為被選資格之一者亦間有之。任期為由一年以至四年。新英蘭各市，有至短僅一年者。但大市多取長任。曾否身任公職在所不問。除波士頓及費里的費亞兩市而外，皆不限連任。其俸給有僅數百金元，多至四萬者，如紐約是也。

市長職權，舉其大端言之。一為對於市會者，雖不得正式提出立法之案，然亦得設法表示意思。關於此節，最要者為抗議權，即於收到市會議決之議案後，得於定期之內，聲明異議，拒絕執行。對市會議決之預算案，亦得如此。且不限全案得對案中之部分而為之。雖有數市市會得以通常多數否決市長之抗議，但多額之限，如屬於前述之集權之市，則不祇三分之二有至四分之三者。如係抗議許可專利營業之議決案，一經抗議則為最後之決定，即市會不得就此覆議。如紐約、波士頓、印度、亞那費里得費亞皆如是。此即所謂集權市之制也。

二為關於財政者。其中首為編制預算。昔由市會為之。今則概歸市長。惟紐約市，另設有從事於此之預

算委員會 (Board of Estimate and Apportionment)。其會由市長審計長 (Comptroller) 市會議長本市所屬五分市 Borough 之分市長，合組而成。共十有六人。但市長一人而有三票之投票權，此特例也。市長之財政權，以波士頓爲最大。其所編制之預算案，市會不得於其中增加支出或添設項目。雖可削減，但須不經市長之抗議，或經抗議而爲市會以法定多數再行通過，方能有效也。

三爲屬於人事之權。市中行政人員，如各局局長委員會委員等，始則多由市會分別選任，約如今日之英制。後乃改由市民直接選舉。繼又爲兩黨共同選人，合組之法。然不收和衷之效，反多傾軋之事。終乃歸由市長任命。然猶附以由市會事先同意之法。不但委用時如是，免職之時亦有如是者。但二三大市，如波士頓紐約等已廢而不行矣。任用人員，如係經過考銓之法者，免職之時則非經過懲戒公判不可也。此類之外，如監督市政，督率團員，懲罰逸犯，領導典禮，對外代表本市，皆爲市長職權範圍以內之事。

一、委員制 (Commission System) 此雖爲代市長市會制而起之一種新制，然在英領時代及十九世紀之時下級地方亦曾有類此之組織。至爲正式市制則始於塔克斯州 (Torka) 之葛羅士頓市 (Galveston)。一九〇〇年此市淪於潮水，舊日市長市會，極爲腐敗，竟無力應變。於是市民乃起而共謀，乃於次年請之州會，另定市制。設置五人之委員會。其中三人由州長委任。二人由空市選。任期二年。後因州長委任之法，與州憲法不合，於一九〇三年改爲五人，全由民選。然後由此五人互推一人爲名義市長。所有市政，分爲四局：一、爲公安與消防。二、爲街道與公產。三、爲自來水與下水道等。四、爲財政與收入。除市長統理全局而外，其餘委員，則各掌一局。始由委員擇任。後則於人民選舉之時，即指明被選人所掌之局。委員會有定期常會，隨時之臨時會。就中處決一切市政，約與私人工商專業團體之董事會相似。

委員制既起於葛羅士頓，一時盛行。至一九一四年，行此制者日見其多，至於四百餘市。後又漸少。尤以人口二十萬以上之市爲甚。少者仍多行之。雖不免有小異之處，而其大體則同。即不分議決與執行，悉委其權於五人委員之手。集中事權，一掃平衡限制之說。然因少數委員所爲，未必盡合民意，於是於其外，又濟以市

民提案 (Initiative) 市民複決 (Referendum) 之法。對於委員亦得由市施行罷免 (Recall) 之法。並恐政黨壟斷，乃廢政黨推薦之習慣，而代以市民聯名提名或預選之制。前者為由一定人數之市內選民，聯名具書提出候選人。後者係由先行舉行預選，由此選出正額一倍或二倍之候選人。二者皆取決於正式之選舉。此此制之大略也。

委員制亦如一般政制，不免有其缺陷。舉其要者言之，意見不易一致。五人之委員，人數雖少，然遇事亦各有所見。其上又無總攬其成之人，故意見恆不一致，此其一也。此五人者但以行政論，無居中統攝之人，雖少反覺其多。以決定政策，討論立案而論，則又覺其過少，此其二也。委員各掌一局，而與名義上之市長實無統率關係，無異獨立。各項行政，不易聯合一致，此其三也。委員雖掌行政專局，對於主管之事，多不幹練，必須另用專門人才，以資佐理，此其四也。故此制行之三十餘年，又復有代起之新制。

三、日市經理制 此制亦因整理議會制 (City Manager System)。一九〇八年，維基尼州 (Virginia) 之斯陶頓市 (Staunton)，修正市制之時，即於行政一面增設經理一員，使之辦理大部市政。一九一三年，南加洛林州 (South Carolina) 之桑特市 (Santee) 之市制，即近於經理制。至成為正式市制，則由一九一四年倭海約州 (Ohio) 之但頓市 (Dayton)，於上年大水災之後行之。其制係設市會議員五人，任期四年。但其中三人或二人，應每二年改選。至期以不用政黨標記之提名法，提出加倍人數，而以得票之最高數為當選。如應選三人，其中一人票數最多，則名之為市長。祇能於會議時主席，領尊典禮，無實權也。議會之權，為議決市之規章，稅項預算，設立或撤廢行政機關。檢查行政人員所辦理之事務，與選舉市經理。此又與工商專業團體之董事會相似。

市經理一員，不問黨派關係及係何籍貫，而由市會選舉。專就市會議決之範圍以內，負執行行政之責。不定任期，去留隨時聽市會之意。其所受之俸給亦由市會為之議定。有年至二萬五千金圓者。其職權約與市長相似。並得列席市會，向其陳述意見。但不列入表決之數。發言之，市經理又與工商專業團體之經理相似。

經理制但頓市初行之時，本係一種試驗之法。然各市踵而行之者，至一九三五年約有三百餘市，亦著多而

大者少。彼此亦間有不問。如經理之選舉，爲得允許原不限任期。然囿於地方成見，以此爲限者亦非無之。市會人數原求其少。但亦有至二十五人。區比選舉之法者。且有於此外增行市民提案及公決。對於市會議員及經理允許市民罷免者。此實原意查使市政近於工商事業，力矯政黨操縱之弊。然市制之中，雖亦有如工商事業者，但非盡如是。工商事業，純然以營利爲事。市政則不然也。蓋市政終屬政治性質，求其全然不合政治口味，終不可能也。

於機關組織之後，所應論列者，爲市之行政。其事多端。概列舉於市制之中。凡市行使各項專權，均須顧及州憲法與州之法律。一、有違犯，則不免招致法院之否認。其事約有十端：一、爲公安。凡警察消防之。二、公共工程。街道水道下水溝公共建築廢棄物穢水屬之。三、公用。自來水電力煤氣等屬之。四、公益。保護健康，安插貧民，及身體缺憾之人，以及公園公共體育場等屬之。五、教育。各級市立學校圖書館宣講所等屬之。六、遊藝。如開闢道路，分區，畫界，公共大建築之設置等屬之。七、人事。如人員之登用升遷懲戒退休考績等屬之。八、法律事務。如各行政機關之法律顧問，因訴訟代表本市出席法庭等屬之。九、財政。如徵收稅項，保管庫藏，稟債，償債，購置，以及預算決算審計支出等屬之。十、司法。如聽訟過犯，維持市之法律屬之。各端之中，關於其事，皆有詳細規章及計畫。此係專論市行政之事，此處不能遍及也。

美之市政，從來有二種並行之主義：一、爲求其能有民主之監督。又其一爲力求行政本身效率之增加。因前者之故，往往行政官署之主管人員，多出於民選。雖不必如是者，而亦使之如是。不必取委員制者，而亦取委員制。遂致權力分散，責任不專。有統斃市政之責者，不過僞居其名而已。此即前稱之分權制。因後者之力，屬前者之弊，凡不必民選之公職，皆改爲市長官委任。不必用委員制者，則改用獨任制。如係市長制則權在市長，即前稱之集權制也。如係委員制則歸之經理。

權有應通者，即美國之特別司法制度。凡市皆有市立法院。且不祇一種，而爲州司法之基礎。凡輕微民刑案件，皆由此受理。其法官有由市民選舉者。有由市長任命者。又有由州長任命者。此等法院，如警察法院，

治安推事法院，司錄法院(Recorder's Court)皆是。至縣市間地方昆連，行政相通，而行縣市連合制者，亦有之。此則於一九三四年始於佛羅利達州(Florida)。

美國之市，均隸於縣下。州議會於縣屬地方，使之成立爲市，法律上多有人口限制。有少僅二百五十人，多至一萬者。然有數大市人口既多，地面亦廣，不但不隸於縣，而反包括數縣在內，如紐約則廣袤至於五縣，費城桑港縣市區域相同。波士頓亦幾如是。餘如聖魯易等，因市地方極大，即以原屬縣之事權歸併於市。維吉尼州凡市皆由縣分出，而令市亦執行縣之專。在他州設此等離縣獨立之市，法律多設人口限制。米奈蘇達州(Minnesota)爲二萬人。米蘇里則多至十萬人。各州州憲法關於縣市合併之事，往往有原則之規定。

#### 本節參考書

William Bennett Munro: Municipal Government and Administration 一卷八章一六八頁至一七一頁  
十章至二十一章。

William Bennett Munro: The Government of American Cities 八章至十五章。

William Bennett Munro: The Government of the United States 四十章至四十二章。

William Sial Carpenter and Paul Tuth Stafford: State and Local Government in the United States 第四章。

Charles A Beard: American Government and Politics 第三十二章三十三章。

G. Montagu Harris: Local Government in Many Lands 第二十六章三四三頁至三四九頁。

#### 第二節 德制

德國在前世紀上半葉，仍爲農業社會。人口散處，外移渡美者爲數尤多。除濱海數市如漢堡等而外，市政

多無可言者。至一八七一年連勝奧法，工商日漸繁盛，人口外移漸少，亦且趨集於城市矣。

設定市制，在昔其權操之於各邦。革命之後，則在各州。中央概不過問。然因普魯士地廣民衆，各州市制，多準普制。然亦不盡同，如三級之選舉制，他州即無採用之者。普之市政在昔皆由邦政府與地方豪強互相把持。市民絕少過問之權。當費勒德大王(Frederick the Great)時，悉由退伍軍人宰制各市，任其搜括民財，藉以減少國家供給。市職冗濫，無以復加。至一八〇八年Municipal新制之後，始加改革。市漸有自治之權，而能課稅，頒布章程，經營財產，辦理市內認爲在所應辦之事。市中之有產者從此漸得容喙市事。此種新制，雖行於全普，然一八一五年取自法國各地，其市制仍沿其舊。至一八三二年始歸於一。至一八五〇年國會成立之後，乃重定新制。勿論大市小村一律用之。旋覺其未當，乃於一八五三年頒行新市制。先行於六大市，後推行全普。以後雖有更易，仍以此爲本。茲就其大概述之。

市議會(Bürgerlichen Versammlung)。大小因人口而異。最多爲柏林市，一百四十四人。最少有僅二十四人者。大概五萬人口之市，議員即爲四十二人。其選舉由前述三級之選民，以小選舉區制每級各選總額三分之一。六年任滿。每二年改選三分之一。其改選也，第一第二兩級選民，各於本級之內一律投票。至第三級則勿論區之多少，分爲三部，分次輪流投票。如此次改選爲甲部。次年爲乙部。再次二年爲丙部。故一二兩級選民每經二年，則行使其選舉權一次。第三級之選民必待至六年方始行之也。

選舉之時，如同一家族，同時當選，則以卑幼迴避尊長，不得一齊應選。全部議員之中，半數須爲有不動產者。如無產之人已逾半數，則擇原選舉時，得票較少之人，依次開除，然後另選有產之人補足半數。當選票類爲絕對多數。如不足額，則照正額加倍開列得票較多者之姓名，於初次投票後八日內，再行決選。雖謂投票，但實際並不如此，不過選民於身入投票所之後，大聲高呼所選舉人之姓名，而由司選書吏，在旁記錄。蓋公開選舉而非秘密投票也。並爲強迫就選制。一經被選，如託故拒絕應選，則科以重罰。革命之後，始遵憲法所定原則而行秘密直接普通及比例之制。此乃一般選舉原則，市亦莫能外之也。

議員於被選後就職，並宣誓盡職。隨即秘密投票絕大多數選舉議長(Vorsitzender)副議長(Stellvertreter)。如得票不足額時，則以得票較多者，加倍開列人數，二次決選。並以同法選舉秘書長一人(Schreibführer)。其人如非議員，並須得理事會之承認。議會開會，首即議決會內規則。如開會時間委員會職權等，並須得理事會之承認。如因此發生爭議，則取決於該管上級機關。

市議會之開會，除夏令外，每周一次。亦可開臨時會。尤以討論預算案時爲多如此。除有必要時外，皆取公開議事，亦頗自由，上級機關絕少干涉，亦無停會或解散之權。革命之前，雖可以勒令解散市議會，然極爲罕見。

市議會之職權，市制中雖未加詳定，但除以明文歸之於理事會者而外，市議會皆有議決之權。其中約有下列數端：一、制定改正或廢止市之法律。二、豫算。會議之時增減變更固無不可，但須得理事會之承認。如有異議，則設協議委員會，從事協議。議如不諧，則由該管上級機關爲之決定。三、對於理事會，隨事建議。如未經採納，因而發生爭議，亦由該管上級機關爲之裁定。四、選舉應由市議會選舉之職員。

市理事會(Stadt-magistrate)，爲市之執行機關，由市長(Bürgermeister)及若干之有給與無給理事(Schober)組織而成。無給理事數人，依人口多寡而有不同。如人口一萬以至三萬之市爲六人。三萬至六萬爲八人。六萬至十萬爲十人。十萬以上每人口五萬加二人。有給理事之人數，決之於市議會。並由該管上級機關核准。二者總數約當市會議員全部四分之一以至三分之一。均由市議會以秘密投票絕對多數制分別選舉。有給理事任期十二年。間有爲終身者。選出之後，須經上級機關核准。如初次選舉不足得票定額，則二次決選。不得兼任市議會議員官吏及教會教職。近視同時被選，則以卑幼迴避算長。皆不禁連任。有給理事概係行政專家，富有學識及經驗之人。選舉之時，視其力所能勝者，指定專管之局。如財政、交通、教育、公用、衛生、濟貧等是也。其不必引用有專長之專者，則以無給理事任之。

凡市如須用有特定專長之理事，恆由理事會指定標準，公開招選。凡具書聲請應選之人，再由理事會審



查，分別附加意見咨送議會請其選定。但以能力學問為準，黨派關係概所不問。如會爲小市之有給理事，而應選大市之有給理事，則視爲升進。因此職之人選，不限於有本市住籍者也。有給理事之俸給，隨市而異。若滿其十二年之任期，則有半薪之退休金。若滿一任則以全薪退休。無給理事必爲本市民，任期六年。一經被選，至少須任職半期。託故而不應選，則有科罰。故膺此職者，以家道殷實，而復情殷公益之人爲多。

理事會之開會，爲不定期制。隨時開會，亦不公開。以過半數爲開會定數。出席者之過半數爲議決定數。會議時以市長爲主席。議決之事件，其實際施行，則有賴於後述之各種委員會。

理事會職權，依一八五三年市制所定，爲下舉各端：一、於本市之內，執行本邦法令而爲其代理人。普制凡邦之行政，多不另設機關，而委託地方自治機關辦理。及聯邦政府成立之後，聯邦行政多委之於邦，邦再委之於市。故此類之事，理事會中頗爲不少。二、豫備提出於市議會之議案。凡市議會議決之案，除純粹對內之事件而外，均送經理事會再決。如有爭議則取決於上級機關。三、監督行政。市內一切行政，皆由其監督。如因此而至增加市民之財政擔負，則須經市議會之議決。四、財政。如豫算決算課稅審計收支等皆是。五、管理公產。此中包括公用事業。如許可私人團體，利用市有財產，創設公用事業皆是。如國與邦之法律，於此有所規定，則從其所定。六、任免行政人員。如係無給職員，則由市議會選任。如係有給者，則由理事會先行商之市議會，然後委任。如市議會不予同意，理事會亦可改委。如須經上級機關核准者如警察教育人員之類，則必經其核准。關於此類邦之法律，如有所定，則須從其所定，並須考驗資格而後爲之。如免行政人員之職，被免之人，得訴之於上級機關。必證明應如此時，其免職處分始爲確定。七、保管文書。八、對外代表本市。雖有市長，但理事會之對外文書，必市長與有關之理事會同簽署，然後有效也。九、其他。如分配職務於所屬機關皆屬於此。

市長 (Bürgermeister)。由市議會以絕對多數秘密投票法選舉。不限本市住民。往往選自有給理事之中。小市市長被選於大市，則視爲升級。此職注重行政經驗與專長，與實業公司董事會之選舉經理相似。大市有設

二市長者。其第一市長稱爲大市長(Oberbürgermeister)。恆由會爲市長者之中選出。凡設二市長之市，其第一市長在假或有故障時，則由第二市長代理。第二市長實副市長也。選出之後，須經該管縣政府之核准。革命之前，大市長有須得勅許者。任期十二年。不限連任。且有爲終身制者。俸給優厚，復有公費。滿任後仍受半薪。滿二任後則支全薪三分之二。

普制之市長，非獨立地位，僅爲理事會之主席，而爲其中之一員。其與諸理事乃同僚而非長屬。然以其爲理事會主席之故，法令時有賦與之職權，約有下舉各端：一、會議主席。此中包括編列議程，凡理事所提議案，市長如以爲有違反公益之處，可不列程。然理事因此得訴諸該管上級機關。故市長雖有此權，恆不輕用。議決之議案，如應交付市議會者，則由其與有關之理事，會同署名。理事會之內部行政，則由其監督指揮。二、指派委員理事會內各種委員會之委員，概由市長就理事之中或市議會議員之中，又或市民代表之中，分別指派。勿論何種，理事會亦可以改組並監督其行事。三、監督理事會所屬行政人員。此類人員，如有所陳訴或請求，皆向彼爲之。對於失職人員，則有懲戒之權。如科罰停職拘禁隨其事之輕重而爲之。免職則須經理事會之議決。如時機緊急，亦可先行辦理，再由理事會追認。如得該管上級機關之承認，亦可免理事之職。凡市內行政，皆由其監督。其中尤以審計財政爲要。各行政局所，如有爭議，則由其裁決。行政局所之多少，因市之大小而有異。四警察。此中不但爲指揮編制訓練等事，凡消防衛生交通諸事，亦在其內。五戶籍。凡人口統計，如死生、婚嫁、來往、遷徙、疾病、葬埋、選舉等事，皆屬於此。

委員會。理事會內設各種委員會。理事會所議之事，於議決之前，多交付委員會審查報告。其人數由三五人以至二三十人不等。由有給理事爲之主席。其不必有專長者，無給理事亦可爲之。皆由市長隨事指派。委員不但事先審查議案，凡議決之事，亦由其執行。故市屬之行政局所，皆依其事務性質分配於各委員會。除委員長爲有給之理事而外，其餘委員由市長就理事會理事之中市議會議員之中各局所官吏之中或市民之中分別指派。市民代表，由市議會於自由執業及工商團體之表中選舉。任期六年。其人數多少，隨市而異。選出之後，

交由市長分派於各委員會之中。惟教育委員會之委員，因教育行政多受邦之監督，故須受海峽機關之核准。委員會雖無終決之權，但其報告或所擬方案，尚非極不當者，理事會多接受之也。

普魯士昔時市制，就選舉言之，爲純粹代表資產主義。就行政言之，則爲專家技術主義。故重久任，優待遇。前者自今日視之，誠不足道。後者實不無特優之處也。

德國地方自治，因非國家立法之舉，故革命以前之各邦及戰後之各州，頗不一致。上次歐戰期間，因救濟損失，分配物品供給，全國乃有市聯合會之設。繼至革命改制之後，地方聯合團體，有縣市鎮農區四種。中央內務部之法規，如與地方有關者，施行之先，須與地方代表商議。故此等地方代表之意見頗足以左右國家或本州之立法。凡此皆一九三三年以前之舊制也。

一九三三年阿道爾夫希特勒當權之後，乃於十二月以閣令(Reichsgesetz)代法律，改設全國地方會議，完全處於內務部管轄之下。此地方會議(Der Gemeindefrat)僅備中央諮詢，並無若何最後決定之權。至前此之四種地方聯合團體，則悉行解散。新設之地方會議，設主席一人，委員若干人，均由內務總長委任，任期六年。議會之中，分設五席及專門委員會。其局長以及委員均由主席推薦而由內務總長委任。皆爲無給之名譽職。不得自行集會，惟由內務總長召集。所議之事，亦祇以內務總長交議者爲限，無自行提案之權也。地方會議設於中央。在外則設分會，其數二十。其地方面積大小約如普魯士往日之縣。完全隸於中央。地方議會之中，無自立之資格也。

至一九三五年四月一日，復頒行地方政府法。除柏林而外，一律準此。從前自各州以至各縣所行之舊制，悉行作廢。新制之市，其市會議員由市長與國社黨駐市委員會商之後，再加委任。絕無強制之權。其新制中規定市長應徵求市議會意見之事，約有十三款。但市長以爲緊急亦可先行付諸施行，再求其追認。市議會勿論爲何種議決，均係備市長之取擇，無拘束之力也。

市長爲委任制，以爲國社黨所信任者爲合格。出缺之時，則公告徵選。凡應徵者之願書，盡送於國社黨，

由黨中派出委員三人與之會談，然後提出三人之名單，交由內務總長擇定，再由市委任。如係人口滿十萬以上之市，則呈請國家首長擇定。若所擬名單無一可擇，則再行擬出。如仍無可取者，則由有擇定之權者自擇所欲之人。市長之下，復有佐治之人，亦由政府與黨會商委任。此制之下，有給市長須專任。其任期十二年。非專任者爲無給，任期六年。新制之中，關於行政之事，如預算之覆核期限，課稅，舉債，償債，處分財產等事，皆有較嚴之限制。此制用意爲使首領精神，用之地方自治，實與自治之義背馳。加以以黨主持其事，尤拂民情。自施行之後，國中非難之者，已不乏人也。

### 本節參考書

William Bennett Munro: The Government of European Cities 第二章。

G. Montagu Harris: Local Government in Many Lands 第十章一一八頁至一一九頁。

Eriz Morstein Marx: Government in the Third 第五章第二節一三六頁至一四四頁。

### 第三節 英制

英國之市，由來甚久。當撒克遜時代，即已有之。諾門征服之後，雖封建諸侯，分據土地，各有所領之市，然終以直屬國王者爲多。其時雖因秩序回復，市亦見繁盛，然終在農業社會之中，人口並不集中。至生產革命之後，乃漸形成近代之市容焉。

英之各市，除屬於封建諸侯之少數者而外，概係自國王獲得許可之自治約章 (Charter)。此類約章，非係出自國王之概允，即係出資易得。故國王李嘉第一 (Richard) 隨十字軍東征之時，因徵集財富之故，往往發售市自治約章。故著名之一二一五年之大憲章，其中亦曾明認國內各市之自治。蓋市於事實上早已自治，至受約章之後，不過進而取得法律之地位而已。在十四世紀即已如是。各市受其自治約章，因不出於同時之故，內容

不盡相同。然其體則無大異也。其要者：一、爲自徵財賦權。以前之人口稅及其他各種之稅，皆由國王設官徵收，或由領主之封建諸侯派員徵收。至受有約章之後，則市自爲之而解交應行繳納之處。其法爲先定市之歲納稅額，屆期繳納。故少官吏徵收煩瑣不定之弊。其名即曰市稅。二、選舉權。凡市受有自治約章，即自選自治職員。始則專爲收集上述賦稅之事。繼則職事隨時有增，不祇於此也。三、爲司法權。即市得自維持法院。但其法官則不由選舉祇由州會分置耳。市自治約章其始係對於市內人民而爲之。繼則以市爲一團體，對一市而爲之。且係限於國王或封建諸侯在位之時。如已易代，則須更換新約章。凡市請求自治約章，如有納稅者二十分之一以上之反對，國王須交國會議決。不及此數則逕行授與。如該管之州議會及縣連之市議會亦有反對時，亦交國會議決。

市在初期人口既少，皆爲小工小商，事甚簡單，並無議會而爲直接民主政治之市民大會。繼因人口增多，事業推廣，市民大會覺其不便，始改爲市議會，而由市民每年選出十二人之議員，委之以市政。其入選者恆爲較負人望之有產階級。雖每年改選，實多連任。其後工商繁盛，市民多分別設立行會 (Guild)。故凡爲行會會員者，恆爲市議會議員。始則市民皆繫於各行會之中。繼則入會多有限制，會員僅居少數。因此市政亦遂落於此少數之手。享有選舉權者，不過市民百分之五六耳。自一二六五年以還，國會下議院議員之選舉，概由各市選出。而此項選舉，遂亦操諸此等行會之手。加以國王爲操縱國會之故，亦左袒此等少數之人，有時發給市自治約章，亦必設法維持此等少數人之權利。於是自昔傳來之民主市政精神，乃掃地無餘，而浪費循情假公濟私等弊端，亦層出不已矣。

一八三二年改正國會選舉，重新分配議席，世稱爲英之大改革。次年新選之國會，亦遂以改革市制，引爲己責。因而設立委員會，從事調查，遂將已往弊政，盡揭於報告之中。並附以意見，以爲建議。於是政府遂有改正市制案之提出。世稱爲民黨議案 (White Bill)。卒於兩院中少數王黨 (Whigs) 反對之下妥協通過。此爲一八三五年著名之市制案 (Municipal Corporation Act)。除倫敦別有法律規定外，此制施行於一百八十三市。其

後關於市政之法，陸續有之。至一八八二年，乃加以歸併。於是而有市制歸併法之頒行 (Municipal Corporation Consolidation Act)。

其之市議會，其議員名額，隨人口而異。小市全市通選。大市分區行之。區各選三人。被選之人，不限本市籍貫。任期三年，每年改選三分之一。此為通常議員。復有元老議員，其數為通常議員三分之一。任期六年。三年改選一半。初次選舉以及改選，均由通常議員於十一月九日選舉。如通常議員被選而為元老議員，則開去原缺，另行補選。元老議員與通常議員，同為構成市會分子，無特別職權。惟每屆改選，人多連任。各委員會亦恆以元老議員為委員長。此種議員之設，蓋在使市會較多保守安穩之性耳。此一會兩種議員之制，行之美國，遂衍為初期之兩會市制。

英市市長，由市會於十一月九日選舉。一八三五年之市制，限於就二種議員之中互選。一八八二年之制，則廢此限制。會外之人，亦可入選。實際以元老議員入選者為常見之事。此職並無特別職權，惟為會議時之主席及各委員會之當然委員而已。雖名義上為儀同市之治安判事，實際上並無司法職務。亦不支薪。除禮儀而外，並不代表本市。故其副署公文亦非此不可之事。餘究因其為市長之故，交際頗多。大市為尤甚，故任期雖祇一年，所費實多。非富有者不易為之。但名位高尚，貴族以及富翁，亦多於樂就也。

市會除選舉市長元老議員有法定日期而外，餘皆由會內規則定之。多採用國會之議事規則。會期小市每月一次。大市半月或一星期一次。以定額三分之一為開會人數。以公開為常。但經多數議決，亦可不如此也。

市會之職權，即為市之自治權。考其來源有五：一、為習慣法，即通行市制施行之前，自來各市原有之權。此如為何種法律行為，為訴訟當事人，享有財產權，徵收賦稅權等皆是。二、為市制。即一八三五年一八八二年之兩法為習慣法之所無而為此法之所有者，警察即其一端。原為習慣法中之權，兩制則加以廢止如司法權是。他如發給發售酒類之牌照，亦不在內。三、為市制施行以後，國會續定之單行法，如公共衛生公路等。其中必有必行者有酌行者。凡施行酌行之時，市會須有列席人員三分之二以上贊成。四、為國會批准之私案。此為

由市自擬法案，委託議員提出國會，請其賦與何種職權。其案如有涉及中央各部中主管之事，國會討論之時，則須徵求其意見。如市有反對者，國會之審查委員會，於審查之時，須備集兩造加以詢問。凡市提出私案，如因延聘專家，委託代理人等事而動用公款，則須先行提交市民公決。複決制之在英國，惟此一事而已。五、為中央主管官署之暫行命令。凡市欲取得何種新事權，則向中央主管官署請求暫行命令。如經查明，事屬可行，則先行令其辦理，而後覓交國會請求追認。因其最後決定之權，仍在國會，故此等命令謂之暫行命令。

市會職權之內容，就其最要者言之：一、為財政。其中首為豫算。此則以各行政委員會之概算為據。豫算之議決，英之市制及其他法律於此多無限制。此外則為保管庫藏及課稅。凡課稅先就市之不動產估定價格，而後定其稅率。除無租戶者須向業主課稅而外，皆向租戶課之。至於借債，勿論因何事故而為之，須先得中央之許可，或用提出私案之法，經國會之核准，或請求主管之部予以暫行命令。二、為監督行政。除發給售賣酒類之執照及濟貧兩事別有主管機關外，其餘一切市政如學校、衛生、道路、公用事業、公共建築等，皆在其列。

英之地方自治機關，州市一律不取分權主義。市議會即兼執行之責。實際則賴各項行政委員會。委員會有出於法定者，警察教育是。此外則由市酌定設立。大抵大市多而小市少。有常設者亦有臨時特設者。常設委員會，如事務甚多，其下得設分委員會。至以全體議員為委員，則為全會委員會。如討論豫算即由此行之。每年十一月會期之中，先選舉一司選委員會。再由此提出各委員會之委員名單，報告大會。大會雖亦可變更或否決，但恆照單承認。雖每年改組，但連任者居其多數。除警察委員會之委員，依市制所定，不得逾議員總數三分之一而外，餘皆自酌人數。二種委員亦無一定分配人數。市會議案勿論由議員提出，或市民請願，又或由行政機關提出，均交有關之委員會先行審查，然後報告。其中勿論有所贊否，或有所更正，又或附以新意見，大會討論之時，雖可不拘於此，然以接受者，居其多數。

委員會之設立，除法定者外，由市自酌。其要者：一、為財政委員會。凡編製豫算，管理收支，課稅，借債，償債皆屬之。二、為財產委員會。凡市有之公產，皆由其經營。三、為公用委員會。凡道路、水電、公園、

衛生設備等事皆屬之。至於法定委員會，則有警察與教育。教育一事，自一九〇二年始歸於市自治範圍之內。以上所述各委員會，為專屬於市者。此外則有聯合委員會。如本市與該管之州有共同事務，如水利交通等類，而須協同辦理者，則各出委員，組織聯合委員會以行之。

各委員會，雖執行各項行政，然其委員非必為精於其事之專家。故每一委員會，皆有專任有給之職員，皆由各委員會擬出而由大會決定。遇有缺出，則公開徵充。應徵之人，不論是否為本市之人，概具書聲明志願，連同履歷證件，交與市會。再交有關之委員會審查。審定之後，則擬定人數，報告大會，由其從中決定。黨派關係，雖亦有之。然必注重實在才能。英之地方政府用人雖無競爭考試之制，而實效則過之。

有給職員，有法定者，有不然者。一八八二年市制中，規定市至少須用祕書長會計二員。其餘得自酌增設。此等職員之中，其要者：一、為祕書長。其職為保管文件，起草法案，代表市會，對外交際。二、會計員。其職為保管簿據，辦理收支，稅項債項等事。三、測量技師。其職為工程設計督工收工等事。四、警察長。其職為維持地方安寧秩序。凡市之警務，國家恆於特定標準之下，補助經費。故如何使市之警務，符合此種標準，乃市長至重之責也。

市省設財政審計員，為數三人。其中二人，每年由市會就市民中有選舉權者之中選舉之。其一人由市長委任。大市則滿設有給之專任會計員，以資佐理。凡市之財政半年結算一次。一八三五年市制所定，於三九兩月行之。結算之後，則由審計員三人公同審計，並得附加意見，報告大會。雖無停止支付之權，但如認為不當，得加以聲明。審計已畢，則付印以備市民之索閱。凡市之財政審計報告，祕書長每年應依定式呈報中央主管之部，彙交國會備案。

英市在昔，一切行政悉在治安推事管轄之下。自生產革命之後，地方事務，日以增加，治安推事，勢難兼顧，至一八三五年之市制，乃舉一切行政歸之市會。惟餘發給賃賃酒類之執照一事，但照舊留於治安推事。其餘純係刑案司法之事。治安推事雖係由國王任命，但其餘人員，如書記官等則由市委任。經費亦出自於市。因



習慣歷史之故，各處頗不一，致有完全離州而獨立者，亦有但爲州司法之一部者，亦間有兼管民事案件者。地方法官，必曾執行律師職務滿五年以上者，方得爲之。

上述之市，均爲屬市。即位於州境之內，而爲州所轄。有何等職務，須受州議會之監督。州議會之議員，亦多由市選出。異於此者，則稱州市，如人口滿五萬人以上，經國會或主管部之許可，得自州完全分出而爲州市。州市云蓋，即以本市市會兼掌州會之職權。分出之後，即不再向所在之州會選出議員。此外又有組織職權，全然與市無別，而稱之曰城(City)，大小新舊不等。凡稱爲城者，非在昔爲大僧正或僧正所駐之地，卽爲國王勅許者。其與市不過同實異名而已。

#### 本節參考書

William Bennett Munro: The Government of European Cities 第三章。

William Bennett Munro: Municipal Government and Administration 第一卷第九章一七四頁至一七七頁，第十八章三五七頁至三五九頁，三六五頁至三六六頁，三六八頁至三七零頁，第十九章三七四頁至三七五頁。

William Bennett Munro: The Government of Europe 第十六章二九六頁至二九九頁。

G. Montagu Harris 第二十四章二三八頁至二四零頁。

#### 第四節 法制

法國昔時各市，除少數屬於國王者而外，皆爲封建諸侯所領。市恆向領主出資易得地方自治權。此等諸侯有時互相戰爭。各市每於嚴重之際，擇其可助者而助之。得勝之後，則向其要求自治權。有時國王利用各市，率起反抗領主之諸侯。惟領主失敗，市歸國王之後，亦並不能從此取得自治權，而與原爲國王所屬之市，一律

由彼設官治理，徵收財賦。一切政事，操之於官，市民概不與問。故法之地方自治，在大革命之前，實無可言。市亦莫能外乎此例。既完全出於官治，而官治亦不一律，有納資而爲之者，有子弟世襲者。

革命既起，市之組織，亦隨中央政制而變更，乃就自昔相沿之四萬四千有奇之教區，或居民聚居之地方 (Parishes or Communes of inhabitants) 視爲經久之地方自治區域，而施以一律之行政制度。於是而有一七八九年之市制。其制純取民主主義，市無論大小，一律自選市議會議員與市長。其選舉除有極小之財產限制而外，幾可謂爲純粹普通選舉。其行政亦完全自由。國家概不過問。殆無所謂上級監督也。行之至一七九五年中央政府保安委員制，市制又隨之而變。自此市民雖仍自選行政人員，但使之對中央負責。不但市隸於中央監督之下，且以鄉 (Canton) 爲自治基礎。鄉設五人乃至九人之鄉董，辦理鄉政。凡不滿五千人之市，皆歸併爲鄉。爲便於中央節制之故，巴黎、馬賽、里昂三市各分爲三市或三市以上。此制行之至一八〇〇年，波拿巴奈坡嶺又復加以變更。鄉則改爲純粹司法行政區域，市則無論大小，概設市長一人。市長之下有市丞，其人數隨市而異。亦設議會議員十人乃至三十人不等。惟均由中央政府或州長指派，而不由於選舉。至州長對於市之監督權，亦較前加重。此種置重中央集權之地方制度，既始於法國，歐陸紛紛仿效，遠且及於南美以及東方之日本。近吾國亦趨向於此，鄙意實未見其可也。

奈坡嶺既敗，舊朝復辟。然其地方制度，仍行之不改。至一八三一年始令市議會議員由有產而會受教育之市民間接選舉。至於市長則由州長就市議會議員之中推薦，而由中央政府任命。其後市會之權亦較前加重。至一八四八年第二共和之後，市制漸又趨於寬大。不但改行普選之制，凡人口不滿六千之市，概自選市長。人口逾此數者，則由中央政府就市議會議員之中擇委。然行之不久，至一八五二年第二王政市議會議員，雖仍行普選，市長無隨市之大小，概由中央任命。且中央專事干涉，幾無自治之可言。迨至一八七一年王政顛覆，國會於倉皇之際，決定復行一八四八年之舊市制，而略加以改變，小市仍自選市長。人口滿二萬以上之市，則由中央任命。市長及市議會議員一律任期三年。至一八七四年國會復通過提案，凡市不分大小，其市長一概改爲任

命。越二年又廢此制。至一八八三年國會各黨有鑒於市制之應行根本改革，乃組織委員會，從事研究。次年遂有新市制案之提出。同年四月五日略經修正通過於兩院，公布頒行，以至於今。後雖不免修正，大體仍舊。除巴黎而外，凡市皆用之。雖室極小之村落，亦稱之爲市，故亦適用此制，此則法國之特例也。

法國之市，今約三萬七千二百有奇。因仍爲純然農業國家，故工商集聚之大市，爲數極少。人口逾十萬之大市，在十年前，不過十四五耳。其小者人口有不滿百人者。其區域大體仍本一七八九年之舊。小自十餘英畝大至四百英方里。平均爲三千六百四十五英畝。間亦略有變更。雖地面人口相去極遠，因自革命以後，力求中央集權之故，爲使其便於中央鉗束，市取全國一律之制。間有不同，終無大異。茲就此制所定者，分別述之。

市設市議會 (Council Municipal)。其議員人數，依人口多寡而異。五百人以下者十八。遞增至六萬人以上則爲三十六人。惟里昂一市爲五十四人。任期四年。任滿全部改選而由全市通選。如滿萬人之市，則分區選舉。每區至少選出四人。如何分區，由市議會議決，呈由州議會覆核。如對於覆核以爲不當，市議會得訴之於行政法院。選區分定之後，甚少變動。惟因人口變動，每區應出議員人數不免時有更改耳。除女子無選舉權而外，爲普選制。於每屆改選之年限五月第一星期日舉行，並於十五日前公布選舉日期。選舉用無記名連記投票法。選票則由候選人自備。當選票額，爲滿投票總數之半數。並須滿註冊選民總數四分之一。無人當選，或選不足額，則於次星期日再選或補選，亦不用提名之制。雖云自由投票，然上級州政府之左右，終不能盡免也。

市議會常會年共四次。其期爲三五八十一各月。由州長公布開會日期，並由其召集。首次開會則選舉市長或市長及秘書長。此次則由一年長議員主席。平時則由市長爲之。有州長市長之召集，或多數議員之要求，皆得開臨時會。但非由州長召集者，須以其理由，申報州長。常會日數，每次爲十五日。但議決預算時，得延長至五六星期。其餘得州長之許可，亦得延長。臨時會日數無定。會議概從公開。如有多數議員議決，亦可不始

是。表決分起立投票二種。後者又分有記名與不記名二種。如用有記名投票表決，須有出席議員四分之一以上之要求。

市議會非有總員半數以上出席，不得開議。但隔三日之後仍無半數以上之人出席，則以當時實際出席者計算。議決定數為出席人員半數以上。凡連三次會期而不出席之議員，則由州長宣告開缺。辭職之議員，須向州長提呈辭職文書。市長指揮開會之事，但不參加表決。必遇可否同數之時，而後為之。

市議會之職權，悉列舉於市制之中。亦有別以法令賦予者。市制中雖一面概括規定市議會得依其討論處理市中之一切之事，但又有規定市議會勿論討論何事，不得逸出法定範圍之外。故國事以及本州之事，不能涉及也。其職權約分四種：一、為有須經上級機關核准而後生效者。市制中於此類羅列于有三款。其要者多為財政與產業，如豫算、決算、課稅、舉債、以及公產之經營、買賣、出租、出借、其他處分之事。此中至要者為道路。如雖為市道路，但為國道及州道所必須使用者，亦不視為完全市道。他如承受私人有糾葛之贈與，或設定市場等事，皆須經中央主管部或該管之州政府之核准：二、為建議。即關於市政之事，向中央主管部或州政府而為何種建議。接受與否則應之承受機關。三、為答覆諮詢之事。即該管上級官府，因事向市議會有所諮詢，則向其申覆。如不申覆，上級官府亦不逕行辦理。且不諮詢亦無不可。但為減輕責任計，凡得諮詢之事，則必出於此也。此類之事，如變更教區，濟貧，開拓街道公路，小學教育，承受慈善機關之贈與，皆在其中。往時且有涉及教會之事，近則無之。此類之事市議會亦得為前款之建議。四、為市議會得完全處理之事。此類之事，多為公用，如電力之各種公用設施、煉氣、自來水等事也。

市設市長(Maire)一人及市丞(Maires Adjoints)，其數因市而異。人口不滿二千五百之市為一人。由此以上至一萬人者二人。此上每加二萬五千八增一人。但除里昂為十七人而外。至多不得過十二人。二者皆由市議會於集會之初五月會期內選出。如有議員過額四分之一尚未選出，則不得選舉。凡經營市財政之人，皆不得入選。選舉以絕對多數為當選。如因兩次投票，無人當選，至第三次投票，則以比較多數計算。市

長市丞，任期均與議員同。入選之後，仍留議員原任，而不開缺另選。亦不限連任。選出之後，則於二十四小時內公布於市府之外。同時並呈報該管之州長或副州長。選舉公布之後，選民之中，如有以選舉為不合法或被選之人不合法者，得訴之於該管州長，請其裁決。無論何造如不服州長之裁決，得訴之於行政法院。市長與市丞均為無給酬，亦無公費。惟因其身膺此職之故，恆有特別費用，故各市多於豫算之內，規定相當之補助費。

市長之職權，因其地位而有別。其為國家代理人而執行國家法令之時，則對於該管上級官府負責。其為本市自治行政首長而執行市議會之決議之時，則不能不受其左右。其所有職權，約有以下各端：一、為財政。此中首為豫算之編製與提出。其編制也，由市長督同市丞與各行政機關主管人員而為之。其中歲入歲出，各分經常非常或云特別兩門，羅列條項款目，逐一分別規定。有得由市長酌定者。亦有出於法定必須規定者。如維持公產，保管園籍，繕造選民名冊，修繕道路，教育及警察，職員薪俸，退老金等，皆屬於此。編定之後，則與會計員所備之財政報告，一並提出於市議會。其次為管理公產。其中如有出於私家捐贈而定有辦理條件者，管理之時，則須從其所定。凡因此發生之支出，均為必須支出，則必定於豫算之中。

二、為警察權。警務人員，除督察長(Commissaires de Police)由總統任命，巡兵隊(Gendarmes)由市請求陸軍總長委任而外，其餘下級人員，如稽查書記警務代辦(Agent de Police)、鄉村監察(Sergent de Ville)、鄉村守衛(Gardes Champêtres)等皆由市長委任，並經州長核定而定警察人員之薪俸職務，訓練，以及升降停黜等事。凡人口不滿四萬之市，市長此項事權，較為自由。逾此數者，其事則定以總統命令。市長執行警權，因維持安寧秩序，得於國家法令範圍之內，發布緝捕命令(Arrestes)。此等命令，往往出於補充國家法律。因大陵國家，其立法恆祇定大體原則，而以其詳委之行政命令。此等命令中央主管之部以及州長下及市長，皆可為之也。除執行國家警察法令而外，關於防火，防疫，維持交通，公共衛生，管理建築修繕等。如市議會有所議決，其執行之權，亦屬於此類。

三、為任免市屬職員。除會計員警務督察長而外，凡市屬職員，悉由市長委任。因考試之制，尙未施行於

地方政府之故，市長用人恆出於市丞或各行政機關主管人員之推薦。市屬職員市長如以為不稱其職，除係高級警務人員須得州長許可而外，停職停薪罷黜等處分，皆可為之。

四、為執行國家及地方行政。前者來自國家法令。其中如戶口統計，辦理四年一次定期之人口總調查，編造選民名冊，徵收直接稅皆是。其最要者為調查及徵調兵役，戰時支應過境軍隊，協助軍務等事。後者之事，則出自市議會之議決。凡不為國家法令所限者，市議會有所議決，皆由市長執行之。

市丞之職權，法無所定。市長不拘何項職務，亦不拘多少，皆得隨時分別委託市丞辦理。要不外依事務之性質，與市丞之所長，酌量分配而已。若認為不當，變更撤委，均無不可。市之各項行政機關，亦恆依市丞人數而定。其名義上之主管，亦恆由市丞任之。

市丞之次，則有者給之常任職員。其中以祕書長為最要，乃市政府事務之中心。在小市之中，此職視為小學教員之升階。其下分設四科。一為會計員。大市由市議會選出二人而由總統從中擇一任命。三為警務督察長，由總統任命。雖由市庫支薪，但不視為完全市屬職位。其他皆由市長進退，大市可至數百千人。雖無考試之制，但專門職位，則必考驗所學，亦恆用一二年試用之法。期滿著有勞效，則行補資。

### 本節參考書

William Bennett Munro: The Government of European Cities 第一章。

William Bennett Munro: Municipal Government and Administration 第一卷第四章六三頁至六七頁，第十八章三五六頁至次頁，三六五頁至次頁，三六八頁至三七一頁，第十九章三七三頁至次頁。

William Bennett Munro: The Government in Europe 第二十九章五六五頁至五七零頁。

G. Montagu Haury: Local Government in Many Lands 第二章六頁至九頁。

## 第五節 日制

日本市制，及前章所述町村制，均始於明治二十一年四月。至四十四年全部根本改正。至大正十年四月又部分改正。昭和二年四年復先後改正。都凡十章一百八十一條。茲就其所定內容，擇要言之。

市與前章所述之町村，同爲府縣之下級地方自治團體，亦爲國家行政區域，爲一種法人，承官之監督，於法令範圍之內，處理地方公共事務。並依從來法令慣例，及將來之法令，處理屬於市之事務。惟同稱爲市，其中有名爲勸定者。凡勸定之市，概分設數區，區亦爲法人，亦皆有其境界。境界欲加以變更之時，府縣知事，得徵求關係市町村會之意見，經府縣參事會之議決，並經內務大臣之許可而爲之。如因區之境界而發生爭論時，則由府縣參事會裁定。如市町村不服其裁定，則訴之於行政裁判所。區之境界，如遇不能判明而並無因此有若何爭論之時，府縣知事得交付府縣參事會，使其加以決定。市町村如不服其決定，亦得訴之於行政裁判所。區中若有其財產營造物，亦有依法令應由區自行處理之事務。

市設市會，其議員名額依人口多寡而定。未滿五萬者三十人。五萬以上未滿十五萬者三十六人。十五萬以上未滿二十萬者四十八人。二十萬以上未滿三十萬者四十四人。三十萬以上者四十八人。

凡人口逾三十萬之市每十萬人逾五十萬之市每二十萬人各增議員四名。議員定數，市雖得以條例加以增減，但非在總選舉時不得爲之。如人口有極顯著之增減，得內部大臣之許可，卽非在總選舉時，亦得以市條例加以增減。其爲此之時，自必於現任議員人數，有所變動。如係增員，自必舉行增員選舉。如係減員，則從現任議員之中，而由市長照應裁之數，抽籤使之解任。如現有缺額議員，則卽以此作爲減員。如仍不足應減員數，除缺額議員外，仍由市長抽籤決定解任之人，以足應裁之數。如缺額議員逾應減員數，則依出缺先後順序，作爲減額之員。同時出缺，抽籤定之。市制中此種規定，町村制中亦復有之。

人口較多之市，得以條例爲分區選舉之法。爲區幾處，區出議員幾人，亦均定於條例之中。其在勸定之

市，即以市東谷區爲選舉區，而以條例定其應出議員人數。被選之人，概不以本區爲限。其不分區選舉之市，如有特別情事之時，亦得設投票分會。

分區選舉之市，其條例中關於因缺額解任之事，而預有規定者，如遇發生解任之事，則由市長就該區選出之議員中抽籤決定。此種本區如適有缺額之員，則即以此作爲解任之員，而不另行抽籤。

市會非有定員半數以上之出席，不得開會。但因議員因故迴避出席，以致不滿過半數，或因同一事件，招市集三次而仍未滿半數，又或因雖有半數以上應招，而出席不足定額，雖經議長催告，而仍不滿半數，如此三端，若有其一，則開會即可不拘半數以上之限。至議員應行迴避之事，約與府縣會町村會議員相同。議事以出席議員半數以上決之。可否同數，取決於議長。

市會由市長招集。除緊急事件外，應將日期付議事件，於開會三日以前通知各議員。其期限亦由市長決定。其亦得延遲。

市會選舉之任期四年。自選舉之日算起。凡補缺選舉之議員，及因增額中途新選之議員，其任期均與總選舉時選出之議員同時滿任。議員出缺，逾定額六分之一時，市長或市會認爲必要時，則行補缺選舉。

市會由議員之中，選舉議長及副議長各一人。其任期與議員相同。議長有事時，由副議長代理。副議長亦有事故時，則選舉臨時議長。此時期以年長議員，代行議長職權。年齡相同，抽籤定之。市會設專任議長副議長，此與市制與町村制時異之。議長總理會議之順序。維持議場秩序。如有半數以上議員請求議長開會，而議長不應其求，得選舉臨時議長行之。如因此而開會，議員中有對此提出異議者，非依多數議決，不得終正其日之議案，或即閉會。凡議長除或出入豫算案外，於市會可議決之事項內，得以三人以上之連署，提出議案於會議。如有市長之要求，或議長或或議員三人以上之發議，而經可決，得禁止旁聽。市長及其委託人，皆無列席市會，參與議事。惟不得參與表決，亦不得中止議員之言論。

市會職權，爲議決有關於市之事件，及依法律勅令屬於市會之事件。其事項約有下列數款：一、設定市條



例及市規則及其改廢之事。二、關於以市經費支辦之事，但市員及其他市吏員依從來法令或將來法令之所定所掌廳府縣及其他公共團體之事，不在此限。因執行此種事務，其經費雖由市負擔，市會亦不得爲若何之議決。三、議定歲出入豫算之事。四、承認決算報告之事。五、除法令有規定者外，關於賦課徵收使用費公費加入金市稅，及夫役現品之事。六、關於不動產之管理處分之事。七、關於基本財產及積立金穀之設置管理及處分之事。八、除以歲出入豫算所定者外，爲新義務之負擔及權利拋棄之事。九、定財產營造物之管理方法之事。但法律勅令有規定者不在此限。十、關於市議員身元保證之事。十一、關於屬於市之訴訟訴願及和解之事。凡屬於市會之舉，市會得隨時以其一部，委任於市參事會。

上舉各款之外，市會復有數種職權：一、依法律勅令舉行應由其舉行之選舉。此時議員之中，如無異議，得用指名推選之法。如經議員全體同意，被指名者卽爲當選。二、檢閱行政。市會隨時得請求市長報告事務之管理，議決之執行，財政之出納。凡有關市政之事務文書及計算書，皆得加以檢閱。三、建議。卽關於公益之事，向行政官廳市長以及監督官廳具書提出意見。四、申覆諮詢。凡行政官廳向市會有所諮詢，則向其答覆。但開會不成，不應召集，不能提出意見，又或不能召集，則提出諮詢之官廳，不俟市會意見逕行處理其事，亦可爲之。

市設市參事會。此爲與町村制極異之特例。由議長與十人之名譽職之參事會員，組織而成。其在勅定之市，得以市條例增設至十五人。參事會員皆由市會就議員之中選出。一年一任。出缺則行補選。前任必俟後任就任，方行解職。市會任滿其所選出之參事會員，亦須俟至後任選出就任時爲止。參事會員如因選舉違背法令，致受撤銷之處分，在其確定之前，仍不失其出席與議之權。市參事會以市長爲議長。有故障時以代理者代理之。市參事會由市長召集，如有半數以上之會員，提出議案請求召集，市長須如其所請。會議之開閉以及延長日期，皆由市長行之。參事會之開會定數，表決定數，以及會員應行迴避之事，均與市會相同。惟會議不取公開，卽不准外人旁聽也。

市參事會之職權爲下舉各款：一、屬於市會權限以內之事受其委任而議決之事。二、市會不能成立，或市長以爲事機緊急不暇召集之時，原屬市會事件而代爲議決之事。三、其他依法令屬於市參事會之事件。市參事會亦如市會得向有關之行政官廳提出何種建議，或申覆行政官廳之諮詢，以及依法令舉行應由市參事會舉行之選舉。

上舉代市會議決之事，除因不暇召集市會外，如市會因迴避不足開會定數，或二次不應召，或雖足數出席仍不足數，經議長催告仍然如此，此時亦可爲之。

市之行政，屬於市長及其佐理之人。此等佐理人員，市制中稱爲市參與及助役。市長爲有給職員。市制中稱爲吏員。但市得以條例使之爲名譽職。任期四年，由市會選舉之。後任之選舉，則於現任者滿任前二十日內行之。如欲辭職，須於退職前二十日內，向市會聲明。如爲名譽職市長，其期爲三十日。並須爲本市公民。有給者則否。非得該管府縣知事之許可，不得從事有報酬之業務，亦不得爲公司之管理員監察員與准此之職位。亦不得爲清算人與支配人及其他之事務員。被選之市長，於收到當選通知書後，須於二十日內聲明是否應選。逾期以辭職論。至官吏當選，非得該管長官之許可，不得應選。

市設市參與。不必凡市皆有。如有此必要時，得以市條例酌定人數而設此職。皆爲名譽職。並須爲本市有選舉權之公民。但市得使全部市參與或其一部爲有給吏員。如有有給吏員則可不受爲市公民之限。市參與由市長之推薦，而由市會決定。其聲明退職，後任之推薦，應選，官吏當選而應選，應受該管長官之許可，皆與市長同。市參與兼承市長擔任市所經營之特別事業。

市吏員中助役一人。但得以市條例增設人數。任期四年。由市長推薦而由市會決定。如遇市長不在職之時，則由市會選舉之。其後任之推薦或選舉，聲明退職，應選，官吏當選，與應選之限制，皆與市長同。助役爲有給職，故不拘爲本市有選舉權公民之限。市長市參與及助役，其兼職之限制，與前所述市制表相同。市選有給市長，所不能兼任之職，有給市參與及助役亦與之同。

市亦如町村征收款員一人，或以市條例增設副收款員，任期均為四年。其任用則不拘本市民之限制。其兼職限制均同市助役。其與市長之迴避關係，副收款員與收款員之迴避關係，均如町村制中所定。惟市制中特多市參事一種耳。

凡勅令指定之市，其中各區，皆設區長。亦為市之有給職員，而由市長任免。亦不得兼市長所不得兼之職。至非勅令所指定之市，為便於市之行政計，亦得分設數區。各設名譽職之區長及一人之代理人。由市長就市民中有適當者之中推薦，而由市會決定。其後任之推薦，聲明退職，官吏當選之限制，均同市長。但內務大臣得令此等區長使之兼有給官員。區皆設收款員及副收款員，由市長就其與市長，助役，市收款員，市副收款員，區長及其他市吏員無父子兄弟關係之人中擇任。任後如發生此等關係，則須解任。收款員與副收款員彼此之間，亦不得有此關係。區長市長得以其一部事務，令其分掌。亦得以收款員之一部事務，令副收款員分掌或令區收款員分掌之。如涉及市之出納，或其他會計事務，則須獲得市會之同意。

市為辦理行政，得設臨時或常任委員，皆為名譽職。由市長就市會議員名譽職參事會議員有選舉權之市民中推薦，而由市會決定。至委員長則由市長或受其委任之市參事或助役充之。其各委員會之詳細組織，由市條例為之規定。各委員均承市長之監督指揮管理市之財產或營造物。又受市長之其他委託，調查屬於市之事務或加以處辦。關於市長之任中選舉後任，應選聲明、退職當選、應選之限制等事，市委員會中亦均適用之。

市長之職權，為統轄全市而為其代表。其所掌事務，為下舉各款：一、為應經市會或市參事會議決事件，提出議案執行其議決。二、為財產營造物管理之事。如另設有管理人時，則監督之。三、為發付收入支出命令，及監督會計。四、為保管公文書類。五、為依法令又市會之議決，賦課徵收使用費公費加入金市稅及夫役或現品。六、為依法令關於市長職權之事。

市長監督指揮市屬官吏，與町村長之與町村吏員相同。惟科過怠金，彼為五圓日金，此則為十圓。其代議專決之事，亦與町村長相同。滯市屬有給職員應得之報酬金額，名譽職之公費支給方法，以及收款之異議處

明，均與前述町村制中所定大體無殊。

市行政之中，其最要者，亦為財務。其中亦包括賦稅財產債項豫算決算等事。關於此節，市制中所定者，大體亦如町村制，可以參閱，不贅述也。

市與町村為共同處理一部事務，依彼此協議而得府縣知事之許可，得設市町村協會。公益上如有必要，府縣知事得徵求有關市町村會之意見，而經府縣參事會之議決，得設立市町村協會。市町村協會祇有一部分之共同處理事務，而無全部共同處理之事務，此為市制特異之處。至於市町村協會之為法人，協會之應有公約，協會之市町村之增減，共同處理事務之變更，公約之變更，協會之解散，財產之處分等事，均約如町村制中關於町村協會之規定，可以參閱也。

#### 本節參考書

改正地方制度通義二卷至八章，日本荒川五郎著。

新舊變遷市制町村制府縣制關係法規市制全部。日本自治館編輯局編纂。

## 第十六章 中國市制

近世所謂市制，吾國於古無之。漢時京兆尹屬有長安市。市有令與丞。此乃京師以內一種行政分支，未可視同各國今日之市也。民國以來，北京政府時代，京師有市政公所，其中設有督辦，亦非自治之市制也。求其近於是者，厥惟清末城鎮鄉地方自治章程中所定之城鎮。依其所定，凡府廳州縣治所之城鄉地方爲城。其餘人口滿五萬以上之市鎮屯集爲鎮。鄉之人口如逾此數時，則由鄉董呈請地方官，申請督撫改設爲鎮。

城鎮之自治組織，大體約與前述之鄉相同。至其特異之處，其一爲城鎮議事會議員之名額，即以二十名爲定額。如人口滿五萬五千以上者，則增設一名。自此以上，每多人口五千則增設議員一名。至多以六十名爲限。除名額而外，城鎮議事會悉與鄉議會同。

二爲城鎮特設董事會。其中組織爲總董一名，由城鎮議事會選舉陪正各一人，呈由該管地方官申請督撫遴選任用。董事一名至三名，以議事會議員二十分之一爲額。亦由議事會就本城鎮選民之中選舉，呈請地方官核准任用。名譽董事四名至十二名，以議事會議員十分之二爲額，其選舉亦如董事，惟不必須地方官核准。總董任期均爲二年，名譽董事亦然，但每年改選一半。同時選出者，抽籤分出半數，以一年爲任期。若不能平分時，以多半數爲半數。均得遞選連任。

總董董事，均得支薪，而以公約定其數目。亦皆不得兼任議事會議員。父子兄弟同時當選時，則以子弟避其父兄。總董有事故時，以年長董事暫行代理。年同以居住本市較久者爲之。若再相同，抽籤定之。總董董事，因事出缺，名譽董事出缺，逾定額之半，均即改選。

城鎮董事會以總董爲議長，其開會定數，爲總額三分之二出席。議決定數，爲出席者過半數之同意。可否同數取決於議長。會議事件，如與總董董事名譽董事之本身或其父母兄弟妻子有關，應即迴避。因此如至全

數三分之二以上時，則將所議事件，移交議事會代議。董事會每月開會一次。城鎮議事會之議長副議長以及職員，皆得到會陳述意見。

城鎮董事會之職權，計有四款：一、議事會議員之選舉及其議事之準備。二、議事會議決各事之執行。三、以條例章程或地方官示諭委任辦理各事之執行。四、執行方法之議決。此四款之外，則有對於議事會之抗議權。即董事會如視議事會議決事件，爲踰越權限，或違背律例章程，又或妨害公益，得聲明理由，交請覆議。若議事會仍執前議，得移交府廳州縣議事會公斷。不服時則呈請地方官核斷。如再不服，由地方官申請督撫交諮議局公斷。

關於城鎮董事會之事，除章程中特有規定者而外，餘皆如關於鄉董之規定。至城鎮自治經費，亦概與鄉同。

迨至民國，正式市制實始於十年廣東之舉辦地方自治。是年之秋，粵軍自閩班師，省長陳炯明即於廣州設定新市而與前述之縣自治同時並行。市制草案，出於孫科君之手。亦由省署法制委員議決交由省議會通過。其制係仿美國所行市制中之委員制，但以五年爲保育政治之期。於此期中，市長暫由省長委任。期滿後改由民選。至市議會則行平等直接分區選舉之法，凡居住本市滿一年以上享受公權而未停止選舉權者，皆得投票。著者當時亦曾於東山投票場，親行投票也。此制全由孫科君起草，法制委員會中則不過略有修正耳。

市政府之下，則設有財政、公安、教育、衛生、公用等局。其局長皆由市長提名，申請省長委任。另設獨立之審計處。審計員則由市議會選舉。因行篋中未備有此制原本，故僅就所憶及者述之，不克詳盡也。

國民政府時代，現有各市，概依十九年五月二十日公布之市組織法。至二十二年十月十七日西南政務委員會，曾公布修正之市地方自治條例。同月二十八日另公布地方自治條例施行細則，市亦在其中。今西南政務委員會既經撤銷，則此兩條例，自亦作廢。然爲參考計，敘述之際，亦並及之。

市組織法所定，市分爲二種：一首都，人口滿百萬以上之地方，政治上經濟上有特殊情形者，則設爲市，

而直隸於行政院。此謂爲直隸市。但雖如此，如保爲省政府所在地，則隸於省政府。二、人口滿三十萬以上或人口不滿此數而逾二十萬，其每年所收牌照營業稅土地稅，居該地方總收入二分之一以上，則離縣獨立而設市，隸於省政府，又謂之爲普通市。

市之全體人民代表機關，依市參議會組織法所定，爲市參議會。議員名額在人口二十萬之市爲十五名。如道此數，每人口五萬增加一名，皆由市民直接選舉。至於任期與市組織所定不同。前者爲三年，每年改選三分之一。至初次同時選出全部之議員，如何決定到期應行改選之部分，則無所定，於此實不無疑義。後者爲一年，依通例自應從後者。至市參議會之設立，前法規定於區長民選時始行之。但區長民選，必須經內政部之核准，故市參議會之何時設立，亦無異須經內政部之核准也。

市參議會之會期，市組織法所定爲每年常會二次。如有議員五分之一之請求，或議長以爲必要，亦得開臨時會。至市參議會組織法所定，爲兩月一次。開臨時會與前法所定相同。其日期多寡兩法皆付缺如。出席人數爲絕對多數。議決人數爲出席者之絕對多數。可否同數取決於主席。議事取公開式。但有主席或參議員三人以上之提議，經衆可決，亦得禁止旁聽。議案如與議員本身有關，除經市參議會許可而外，則必避席而不與議。

市參議會設議長副議長，任期一年，由議員互選，亦得連選連任。選舉時用無記名投票法。出缺即行補選。如議長副議長同時皆有事故，則互選臨時主席以代之。

市參議會議員皆無薪俸。不得兼任本市政府公務員，亦不得向市政府保薦人才，或有所請託。如無故缺席而滿五次時，則視同辭職。

市參議會之職權，不見於市組織法，而定之於市參議會組織法。計有十款：一、關於區長民選及完成市自治事項。二、關於市單行規則事項。三、關於市預算決算事項。四、關於市財政募集市公債及其他增加市民負擔事項。五、關於經營市公有財產營業事項。六、關於市民生計及救濟事項。七、關於促進市教育及其他文化

事項。八、市公行使創制及提議審議事項。九、市長交議事項。十、其他應與應革事項。

除選舉而外，市公民對於市參議會之罷免創制復決，市參議會組織法中皆有所定。惟皆言依法，是必另有法律單爲此等事而設。市公民之能行此等之權，爲時尙有所待。以鄙意觀之，似不若逕以發動人數，到場人數及決定人數，定之於本法之中，較爲簡便也。

而兩政務委員會所公布前述二種條例，其中規定市參議會係由二種議員組織而成。一由本市分區選舉區，各選議員二人或三人。二由各團體於區選議員總數三分之一之二人數以內，各選議員。計商會工會各選總數七分之二，農會教育會及自由職業團體各選七分之一。對於區選議員或法團所選之議員，市公行使罷免權時，原區或原團體，均有提議之一定人數。如係出於原區之外或各團體共同提出者，則全市公民或各團體公民皆有一定人數。惟應有若干人數到場投票，以投票總數中之幾分之幾決定，則無所定也。

市政府爲獨立之市長制，直隸市市長爲簡任，省屬之市市長爲簡任或薦任。考地方自治市長爲市自治之執行人員，苟欲行真正之民主地方自治，不設此職而別行他制則已。如其設之，自應歸於民選。查縣組織法中明定民選縣長之原則，即籌備自治之縣，已達建國大綱第八條所定之程度，經中央查明及格後，其縣長應由民選。縣市皆爲地方自治基礎，而市組織法於此原則，獨付缺如何也。

市長之下，分設各局，有必設者：如社會、公安、財政、工務是。有遇必要時，經該管上級機關之核准而得增設者：如教育、衛生、土地、公用港務是。市組織法中並就市職務各款之中，指明各局主管之職務。如社會局主管爲第一至第十款之事。公安局主管爲第十一款至十四款之事。然亦有互設爲局者：如第十三、第十四兩款，則公安而與衛生共之。其餘各局亦皆指出專款職務。惟公安在首都則另有主管之警察廳，直隸於內政部。省會之市公安局，屬省政府而不屬市，此特異之處也。省知市除公安而外，各局得縮改爲科。除局而外，市屬機關均要審爲秘書處。各局長秘書長，爲簡任或薦任。

各局秘書而外，市政府設參事二人，專掌審核審查之事。關於專門專業，則聘專門技術人員。



市政之設施，決於市政會議。由市長參事局長或科長組織而成。市會議會中，亦得選出三人至五人之議員出席與之。其關係事件，為下列各款：一、關於稅捐處各局科辦事規則事項。二、關於市單行規則事項。三、關於預算決算事項。四、關於處理財政收入及庫項事項。五、關於經營公產公營事業事項。六、關於市政府如處局政科職權等事項。七、市長交議事項。八、其他重要事項。八款之中，由第二至第五及第八，均須經市參事會議之議決。在其開會期間除第二至四款外，市政會議均得先行議決，事後交市參議會求其追認。

市參議會所屬職員而外，對於市參議會，則有抗議權。此則取分權市長制之意也。即市長對於市參議會之議決案，如認為不當，得詳具理由，交其覆議。如市參議會職員有三分之一以上仍執前議，市長仍認持不當，應即提交市民復決。至所稱三分之二以上者，指參議員總額而言耶？抑指出席議員而言耶？是則不無疑問。蓋

市下為區，區設區民大會。於區屬各坊設分會，同日舉行，每年一次，由區長召集。遇必要時，則有臨時會。由本市民出席投票，行使四權。但行使程序，並非異常繁雜之舉，仍不定於本法之中，而另待法律為之規定，是則不致於冗繁矣。區臨時會關於區長應行迴避之事，則由民代表大會主席召集。然區長應行迴避之舉，常會中亦可發生，如何辦理，則無所定也。

區設區公所。其中人員，首為區長。由區民大會選舉。任期一年。如有違法失職時，亦得由區民大會罷免。其被選者亦如前地縣組織法中關於區長之規定。惟此處第七款與彼不同。即曾任臨時代表或坊長坊警等項，均不得選。其在區長選舉之前，直隸市區長由內政部委任。省縣之市由省政府委任。市長亦得就現職或兼充中者，提補缺額之人。如有違法失職時，市政府得呈請原委機關，加以罷免。否則得由該區所屬坊長選舉。坊長名呈請市政府或原委機關補之。如有事故不能行使職務，不滿二月則由所屬坊長中推舉代理之人。逾期則另行改選。

區長之外，為助理員。由區長提名擬請市政府委任。其被委資格，亦如縣組織法中關於縣區所屬助理員之

規定。其名額以及薪俸由區長呈請市政府核准。如區民代表會既經成立，區長爲此時，須先經其決定。

區公所之專權，計有六款：一、區民大會決定應辦事項。二、區民代表會議決交辦事項。三、區預算決算編制事項。四、區財政收支及公款公產及公營事業經營事項。五、市政府委辦事項。六、其他依法令委辦事項。至第四款中所定之區收入，則爲下舉數款：一、公款公產之孳息。二、營業之純利。三、依法賦與之款項。四、市補助金。五、其他應屬區民代表會議決之收入。

區民大會之外，則有區民代表會。惟至區長民選時，始行設立。由區民大會，每坊選舉二人之名譽職代表。遇違法失職等時，亦由坊加以罷免。其候選資格，與下述坊長相同。其中設有主席，由代表選舉。代表大會之職權：一、審核區預算決算。二、審議市政府區公所交辦之事。三、審議所屬坊公所提議事項。四、審議代表提議事項。五、審議其他應行審議事項。代表會之常會每三月一次。區長主席。遇必要時，有三分之二以上代表之請求，得開臨時會。會期十日。區長暨委及所屬坊長，均得列席。

區民代表會之外，有監察委員二人，由區民代表會於每年第一次常會中選舉，亦得由其罷免。監察委員如以區公所之財政，爲與預算不符，或有其他情弊，或對於區民大會又或區民代表會之議決執行不力，或遇區長助理員，有違法失職之弊，應即通知區民代表會主席，請其召集代表會。亦得隨時調閱區公所之帳目，或公款。

區下爲坊，坊設坊民大會，以出席公民過半數之同意，決定下舉之事。一、選舉或罷免坊長或其他職員。二、議決預算決算。三、議決預算決算。四、議決坊公所交辦之事。五、議決所屬閭鄰或公民提議之事。坊民大會每年開常會二次，亦得開臨時會，由坊長召集。除閩事遇選另推主席之外，則由坊長主席。臨時會如坊長應行迴避，則由區委召集。如係區委應行迴避之事，坊長延不召集，則由坊內過半數之閭鄰長召集之。

坊有坊公所，其中首爲坊長，其被選舉之資格與任期，約同區長而微有不同。即在黨服務爲由區分部算起。任官由委任職起。服公職係由區公所呈請市政府核定。其因故不能執行職務，如何代理或改選均與

區長同。坊民知罷免坊長，其提議人數，與前述之鄉鎮長相同。其職權：一、爲坊公所交辦之事。二、編制預算決算管理公款公產公營業之事。三、直政區區公所委辦之事。四、其他依法令應辦之事。坊公所內並附設調解委員會，所司爲民事調解。依法得撤回訴訟之判令調解，其詳已見於前述之區鄉鎮節中，茲不贅述。

坊亦監督委員三人或五人，由坊民選舉罷免，監察坊之財政及坊長之行爲，並得自行召集坊民大會。

坊下爲團鄰，各設其長，由其地居民選舉。如有居民三分之一之糾舉，過半數之同意，得加以罷免。任期一年。其戶數一經編定，間逾至十五，減至十五，鄰逾七減至三，則每年改編一次。閭鄰長各經居民會議之決定，辦理依法令之自治事務，及市政府區坊公所委辦之事。

中國市制但就立法以言，亦未見其盡善。除選舉而外，其餘如復決創制罷免三權，市組織法中雖有所規定，亦皆言依法。是則一日無爲此等等專定之法律，卽一日無行使其權之希望。故但就本法以觀，此種規定，亦僅有口惠而實不至也。至於區長之民選，必待內政部之核准，而其核准，亦不定至遲之期限。則此亦可謂爲渺不可期之事。市長則明白定爲不由民選，更與市自治之義相去愈遠，故中國今日之市制，謂之爲純然官治主義而非地方自治團體，非過言也。

本章參考書

中華民國法規大全內部門市組織法。

大清法規大全憲政部城鎮鄉地方自治章程。

## 第十七章 下級地方自治之監督

地方自治之必須監督，其義已見於第十章。茲仍依前定之例，先從二重憲法之國家論起。美國下級地方之自治，因其自州設定，故監督之權亦在於此。其法有二：一、為立法監督，凡屬本地方之自治，除不得違反國家憲法及本州憲法而外，如立法部視爲必要，皆得隨事立法，加以限制。如課稅之事，關於種類稅率徵收方法則設有一般定率。舉債之事，或限定爲年徵稅額百分之五或十，或一年收入中之若干部分。逾限之時，其舉債議案，須付地方公民以總數三分之二以上之複決。他如預算則有法定編制之法。會計則有法定檢查之法。因避行政干涉，故爲此立法監督主義。然地方辦理各事，往往於法定限制之中，設法取巧，失其本意，而又無隨事考察之法。久之乃繼以行政監督之法。如市中消防事務，因地方行之無效，各州多改歸州屬行政人員辦理。又有由州派選舉行政人員，監視各省市之選舉者，如紐約麻州各省市之選舉事務，亦歸州設法監督。他如教育、衛生、道路、警務、救濟等事，各州皆有行政監督之法，其法亦皆由立法部隨事爲之規定。惟此等事務，各州所以加以干涉者，不僅意在監督，亦在求其效率廣大。故凡自治事項，如涉及兩地以上，如兩縣或兩市者，州必過問之也。

德國各州，其下級地方自治，亦歸該管之州，各自監督。因其設定之權亦在於此也。其監督之法，雖不盡相同，然其大體則不外下舉數端：一、監督最高機關爲州政府之內務部。下級地方之事，如有該管上級地方者，則此級地方對其所屬，亦有法定監督之專權。凡下級地方之議決選舉，須經監督機關之核准者，則必經其核准而後生效。須經其檢查者，則查檢之時，遇有違誤則須令改正。凡關於財政之議決，如賦課新稅，舉債一切增加人民負擔之義務，處分公產，如出租債變賣抵押設立儲蓄銀行等事，皆必經監督機關之核准。預算會計，如有法定方式則須從其所定。凡自治事項，辦理之時，是否逾越權限，地方義務，是否依法履行，處理應辦之事，

是否按照法律方式監督機關，均須注意及之。如有不當，則提異議或加以否認，皆無不可也。惟至一九三三年政變之後，地方不檢制，悉在中央排制之下。既無所謂自治，則亦無所謂監督也。

單一國家地方自治，無論何級，最後之監督權，則在國家。英國自市而下之自治，其如何監督，約與上級地方之州相同。法國在內務部總長，在外各州則為州長。州長之為此，則係出於中央之代理。其事不一，其格亦嚴。森伯於市自治之監督言之。因法之下級地方，以此為最要也。

監督之事有對於地方議會而為之者，如市議會行使其議決權時有關於特定之事，則須經其核准而後有效。預算案經市長編制提出之後，市會於五月分會期中議決，然後備案呈請該管州長核准。如其市預計之市收入逾三百萬法郎時，則須呈請內務總長核准。其中收入部分覆核之時，於原案之外，增減均得為之。支出部分則有法定必須規定之款。凡管理公產保存文物之費用、公務員之薪俸、退老年金、警察及教育經費、辦理選舉費用，均在其內，均不得加以削減。如預算遇不能離決之時，該管州長應暫施行一種臨時之計算。但其收支總額，不得超出前三年預算之總數。呈請覆核時，凡有關本案之計算概算報告表冊等類，亦須檢同呈送，並有一定之方式。

舉債及課稅。凡市為改善或興復之事，如極小限度之內皆可逕行議決。舉債如其數額較巨，則必經州長之許可。如因此而至於賦課長期特別之稅，更須經中央之認可。凡舉債時須斟酌其利益，市會議決之後，於呈請覆核之時，所有債額利率還期用途，以及地方財政情況，均須逐一敘述，以備詳核。至於課稅，勿論初課特別之新稅，抑或變更現行之常稅，均須於實行之前，呈請覆核機關之核准。

三、處分財產及承受贈與。前者之事，如變賣交換出租抵押皆屬之。其中以道路修衢尤為重要。如地方以此許可私人團體作為交通公用之事，如敷設電車軌道安插通電線竿溝通水管之用，均須經州長核准。其為此也，則由當地之工商界中及業主之中，指出七人或九人組織委員會，定期調查，並先發布公告徵詢地方官私方面意見，然後呈覆州長。州長於接洽地方商會及其他代表機關意見之後，遂由州會決定。至於接受遺贈，所以

亦須上級機關之核准者。因此類贖與其中多有糾紛，受之不懷，往往因此招致訟累耳。

除上述三種核准事項之外，監督官廳，對於市會尤有二種更重之權：一、爲停會。二、爲解散。市會議事之際，必須嚴守法定範圍，不得稍有逾越。議員亦不得干與國政或本州政事，否則州長得令其停會。即無此類之舉，但州長以爲地方公益有應須如此之時，亦得爲之。一期至多不得過乎一月，如覺停會處分猶爲不足，則呈請總統加以解散。暫行委任三人至七人之委員，處理緊急事件。但不得涉及與預算有關及變動市之人事行政。市會一經解散，兩月之內，應即舉行新選舉，而成立新議會。

上述諸端，皆爲對於地方議決機關監督之事，至對執行機關而爲之者，亦有數端。市長經營市之財政。於市會議決預算之前，應將財政情形作成報告，連同會計員所作之報告，一面咨交市會備議，一面依本年度支出總額之大小，分別呈報內務部長或審計院。至於編制預算，或爲必須規定之款，或爲自行酌定規定之款，均依法律之所定。市長管理警務，其委任高級警員，以及規畫勤務，工俸，訓練，黜陟等事，均應經州長之核准。執行警務之時，市長所發之命令，州長認爲不當，隨時可加以撤銷。此皆其至重監督之事也。

監督下級地方自治，在法國於內務總長咨州長之外，復有行政訴訟。此則以行政法院爲最高，而以州爲視審。凡地方行政機關，執行行政事務，如因此而侵害人民權利，如其不涉及於刑事範圍，被害之人，可向應行管理行政訴訟機關，請求審判，加以糾正，或賠償損害。此雖不限於地方自治行政，然地方行政人員，無論執行國家行政，或自治行政，如有此等情事之時，被害之人，皆可提起此類訴訟，則此行政訴訟，亦不可謂與監督地方自治無關也。

日本市町村自治之監督，第一次爲府縣知事，第二次爲內務大臣，其事均行於市町村兩制之中。日本亦采法國行政訴訟之制。故其市町村自治行政，亦有得經此種訴訟而由行政裁判所判決。其得提起行政訴訟之事，皆分見於上述町村制與市制之中。其提起之限期，則爲自府縣知事處分決定裁定及裁決之日起，三十日以內。凡此類之事，皆不得同時向內務大臣提起訴願。訴願之事，市町村制中隨事各有所定。除兩制中已有所定者而

外，概自府縣知事之處分決定或裁決之日起，二十一日內行之。凡關於監督市町村之事，如不服府縣知事之處分，皆得於期限以內，向內務大臣提願。兩制中所定得聲明異議之事，其限期亦與訴願相同。如屬情有可原，逾期亦得受理。除兩制別有所定者而外，其決定定期為三月以內。府縣參事會受理之訴願，其裁決時期，亦與此同。

監督官廳為實行其事，隨時得令所監地方，報告事務。至於調閱案卷籍帳檢查出納，以及就實地視察事務，均得為之。凡下級官廳關於監督之事，有時發布命令或為何種處分，上級官廳，如以為不當，皆得加以撤銷。

上運行政訴訟與訴願之事，見於兩制中之監督章中者，有後舉之數事。即市長對於市會市參事會之議決，或選舉，町村長對於町村會之議決或選舉，以為逾越權限違背法令，或會議規則，得自依己見，或依監督官廳之指揮，交付再議或再選舉。但關於議決之事，以為有特別事由時，得不交付再議，逕請府縣參事會加以裁決。交付再議之後，市會市參事會町村會二次之議決，市町村長仍以為逾越權限違背法令，或會議規則，得請求府縣參事會裁決。監督官廳於二次之議決或選舉，皆得加以撤銷。對於府縣參事會之裁決，勿論第一次或二次以及監督官廳之撤銷處分，市長市會市參事會町村長町村會，如其不服，皆得向行政裁判所提出行政訴訟。至府縣知事如不服上述府縣參事會之裁決，亦得提出行政訴訟。

市長對於市會市參事會之議決，町村長對於町村會之議決，如以為顯然妨害公益，得自依己見，或依監督官廳之指揮，聲明理由，交付再議。但以為有特別事由時，亦可不交再議，逕請府縣知事之指揮。再議之後，市町村長仍以為如此時，應請府縣知事指揮。

市會市參事會町村會議決之收支，市町村長以為難以執行，他如依法令為市町村所應負擔之費用，該管官廳依其執權所命之費用，因應急或為復舊設施所要之費用，為預防傳染病及緊急不可避免之費用，以及隨此等費用應有之收入，市會市參事會及町村會，於議決之時，如加以削減或減輕，市町村長遇此等事時，均得申請

府縣知事之指揮。市町村長或市會市參事會町村會如不服府縣知事之處分，皆得向內務大臣提出訴願。

凡須得監督官應許可之事，遇有請求更正之時，如其更正並不違反本來申請許可之旨趣，監督官應得許其更正。凡應經監督官應許可之事，皆得依勅令之所定，委派下級官應辦理。如係輕易之事，亦得令其免受許可。

應受府縣知事許可之事，兩制中所定各有十有一款：一、設立新條例或改廢舊者。二、關於處分基本財產及特別基本財產之事。三、依舊來之習慣，市町村住民之中特有使用財產或營造物之時，經各該地方議會之議決，仍依舊慣辦理或變更其舊慣，又或廢止其舊慣之事。四、新設使用費或變更已有使用費之事。五、不依均一之稅率，而於國稅或府縣稅之上賦課附加稅之事。六、新設特別稅，或對於已行者，而加以變更之事。七、有利於數人之營造物，因其設置維持以及其他之費用，對於有關係者使其負擔之事。有利於市町村一部之營造物，因其設置維持以及其他必要費用，對於該部內有納稅義務者使其負擔之事。有利於數人或有利於市町村一部之財產，如有收入之時，應先以之充作費用。八、對於數人或市町村之一部特別有利益之事，得因此而為不均一之賦課。或對於此數人或市町村之一部，而為賦課。九、不依市町村直接稅之稅率，而賦課夫役現品。但在緊急之際，而賦課夫役則得免受許可。十、設定繼續費或變更之事。十一、除因預算內之支出，而為一時之借入金而外，舉債及所定舉債方法利息定率償還方法，或於此而有所變更之事。此數事之中，第一第四第六及第十一四款，有以勅令指定者，則依其所定，分別受主管大臣之許可。

除受許可事件之外，監督官應，有指示改正預算之權。凡市町村依法令應負擔之費用，又該當官廳依其職權所命之費用，市町村預算內，如缺漏不為載入，府縣知事得指示理由，加入於其預算之內。

監督官應對於地方之事，有代執行之權。即地方長官或其他職員，應執行之事而不執行，府縣知事或其所委之官吏職員，得代為執行。其所須費用，仍由應出之地方負擔。地方如對此處分以及上述改正預算，不肯服從，得向行政裁判所提起行政訴訟。至如地方官吏以及職員遇有故障之時，得臨時選任代理之人，或派遣官吏



使之掌管其職務，其旅費均由自派往之地方。

府縣知事對於市町村長及其屬吏，得施行懲戒。其處分有譴責二十五圓以下日金之過意金及解職三種。但如係解市町村長市參與市町村助理員收款員副收款員之職，須經懲戒審查會之議決。其會員一由內務大臣委派府縣高等官三人，二由府縣名譽職參事官員中互選三人，而以府縣知事為會長。有故礙時以應行代理者代之。被解之人，如其不服，得訴願於內務大臣。解職之前，得先令停職。此時所有報酬一併停給。一經解職，二年以內，北海道府縣市町村以及準此類之公職，皆不得就也。

除上述各職之外，監督權之至大而復無限制者，為解散地方議會權。內務大臣不論何時得下令解散市會或町村會，而於三月以內重新選舉。至於因何事而為之，會期之中，是否祇限一次，皆無所定也。

吾國清季所行之府廳州縣地方自治及城鎮鄉地方自治，其兩章程中各定有監督專章。前者監督官廳為本省督撫，而受成於民政部。至自治事項有涉及於他部者，並受成於各該主管之部。如學務之於學部，實業之於農工商部，以及財政之於度支部是也。

監督官廳，行使其監督權之章程中如有專條，則從其所定。此如章程中所定須經營撫之核准裁核辦理咨部存案之事是也。此外督撫隨時得會同府廳州縣呈報辦事情形，亦得過專調閱公牘文件檢查收支籍帳。如以府廳州縣之預算為不適當者，得加以削減，但祇定有削減之權。至法定應由地方負擔之支出，預算中不為規定，或不雖有所定，而款額過微，不足以舉辦或維持其事，則監督官廳似應有增加支出之權。而當地方設法籌畫，惟彼時章程對於此則無所定也。

自治事項，其中有須經監督官廳核准者。地方長官於申請之後，如欲有所改正，須不出原申請範圍之內，而不得與其旨趣相反。

督撫遇不得已情節時，不得咨請民政部解散府廳州縣議會。而於三月內，重行召集。重行召集之後，或由府廳州縣長官申請督撫酌定會期張燈，但不得已情節，而不預開一定情形。亦不得限次數。當時困難在取法東

鄉，故不覺其有所未當也。

城鎮鄉地方自治之監督，爲該管之府廳州縣長官。監督官廳，隨事隨時應按照自治章程之規定，查其有無違背之處。如其有之，應即酌加糾正，並令城鎮鄉辦理自治之人，報告辦事成績，並彙集其預算決算表冊。隨時親往檢查，按期申報本管督撫，再由督撫彙咨民政部。至分屬二縣以上之地方，或分屬直隸州與其屬縣之地方，其自治之監督，則由州縣會同行之。

府廳州縣長官對於城鎮鄉議事會城鎮董事會，得申請督撫加以解散。對於自治職員，亦得申請督撫加以撤銷。城鎮鄉議事會如經解散，須於兩月之內自行召集，城鎮董事會應於解散後十五日，重行成立。鄉董應於撤銷後重行選定。若城鎮議事會董事會同時解散，鄉議事會鄉董同時解散撤銷，是時應於兩月內，先行召集議事會。所有選舉及開會事宜，由府廳州縣董事會代辦。議事會召集之後，應即於十五日之內重行成立城鎮董事會或鄉董。

自治職員有犯贓私及侵吞挪借款項者，除責令全數繳出外，仍由審判衙門按律辦理。議事會及董事名譽董事，如干與自治以外之事，監督官廳得停止其到會一次以上三次以下，或三日以上十日以下。董事會總董董事則停薪半月以上，二月以下。如情節較重，則行除名。此則定於原章程則章中。

民國十年廣東省會行之縣自治，其條例中亦定有監督專章。其所定監督官廳爲省長。除條例中所定應呈請省長核准之事項而外，縣長應於每年一月將該縣一切議決執行事項，分別呈報省長。省長得隨時調閱縣之文書及會計簿記，並得實地稽查其專務。省長認縣長及其所屬職員爲違法失職時，得交職官懲戒處，加以懲戒，如其事涉刑事或侵害人民權利，應移交法廳辦理。

其縣下之區，依其自治條例所定，由縣長監督之。對於區參事會所爲之議決，以及預算有判令更議或改正之權。但對於前者，區參事會得仍執前議之議決。對於後者，得呈請省長裁決。至依自治條例法律或省縣所定條例，關於區自治應辦之事，縣長如以爲辦理不力或有玩忽情事時，有勒令照辦之權，至因此對於區自治人

良，酌科罰金，亦得爲之。

現行縣市等地方法規如縣市組織諸法，其中雖無監督專章，然亦不乏應經上級核准以及委任之事，亦不得謂爲全無監督。若督促地方能於確實達到建國大綱第八條所定之程度，尤非有適當之監督方法不可。惟查諸法規章則之中，於此多係賅括原則，並無分別逐年設施之具體方案，所以至今甚鮮成效也。

本章參考書

William Bennett Munro: The Government of Europe 第十六章二九八頁至三〇四頁，第二十九章五六九頁。

同著者：The Government of European Cities 第一章第三章第三章。

同著者：Municipal Government and Administration 第八章一五七頁至一五九頁，又一六一頁至一七一頁。

G. Montagu Harris: Local Government in Many Lands 第二章一七頁至二十頁，第十章一一一頁至一二頁。

改正地方制度通議第九章，荒川五郎著。

市制關係法規市制第九章。

町村制關係法規町村制第八章。

大清法規大全憲政部府廳州縣地方自治章程第六章，強鎮鄉地方自治章程第六章。

## 第四編 論特別地方自治

### 第十八章 京師地方自治

各國中央政府所在地，如其國家有通行之地方自治制度，於此亦必有之。吾國清末因舉辦府廳州縣地方自治及城鎮鄉地方自治，故京師內外城亦爲之設定自治制度，此其極著之例也。然各國之中，有以其地方爲國都之故，其本來地方政府組織獨殊於其他同等級之地方，因而自治制度，亦隨之而大異。吾國清末所行之京師地方自治，其所以異於上述兩種地方自治者，亦此故也。然亦有以其地方爲國都之故，反全然竟無自治制度者，如美國之華盛頓即是如此。然亦始行而終廢。茲就其經過及現行之制述之。

當一七八七年美國正在制定現行憲法之時，其中央政府將來建於何地，尙未決定。又因地方皆有該管本州，故其憲法第一條第八節第十七款之前半段，即於此明白爲之規定，即由特定之州以一廣袤不越十英里之區域出讓，而由國會承受，於此區域之內，無論關於何事皆行使專有之立法權。此區域即作爲北美聯邦中央政府所居之地。翌年又及其次年梅州 (Maryland) 倭吉尼州 (Virginia) 先後以此項區域出讓。越五十年原讓倭吉尼州之地又復歸還原州。及至今日美之京畿即哥倫比亞區廣袤約六十九英里有奇。中央政府隨於一八〇〇年正式成立於此。是年京畿合格選民，亦曾一次參加總統選舉。自此以後，凡中英選舉，京畿居民則不復有過問之權。然自此以至一八七四年，市民之權，國會仍賦與之也。

中央政府尙未正式完全設立之先，總於一七九一年曾委派委員三人，從寧京城之意設。至一八〇二年始廢此委員會而改爲自治市制，而由國會賦與以自治約章，其中設有市會爲兩院制。選舉初限於成年合格白種男性。居民居住限額爲在選舉以前滿十二月以上，並曾於地方納稅。至一八四八年年滿二十歲以上之白種男子，

年納學校稅一圓以上及其他納動產不動產之稅者，皆有選舉被選舉之權。至一八七一年則大行擴張。如人種膚色之區別，皆行廢止，即納稅資格亦不再設也。

市之第一市長，由總統於一八〇三年任命。以後每年改任一次。至一八一二年改爲由市會選舉。一八二二年又改爲由市民直接選舉。此爲京城本部之自治組織。至於華盛頓城外今稱爲哥倫比亞區，則爲喬治城 (George-town)，另爲一市。合華盛頓在內，全區名爲華盛頓縣，別由一法院管轄。其名曰 Tavy Court。其中人員，由總統就治安推事申擇任。至一八六三年改爲總統經參議院之同意任命，而不限制由治安推事申擇。

上述華盛頓縣與華盛頓喬治市分設之制，行至一八七一年復經國會廢止而設爲哥倫比亞區。由總統經參議院之同意任命一區長 (Governor) 治理之，任期四年。並設兩院之立法議會，上一院由總統以任命區長之法律任命十一人之議員組織而成。下一院由民選而出之，二十二人之議員組織之。此區亦如其他直轄地方，有向中央下議院選派代表之權。此制行之至一八七四年又復一變。

上述各制，歷經試行，國會引爲不滿，乃於一八七四年澈底加以變革。即市會之權，改爲逕由國會自掌。除有數之較輕事件委之於下述之行政委員而外，重要之事，如預算以及許可私人爲公用事業之事，其權均操之國會。但以純粹地方之事，國會未必熟習，乃以其專委之於兩院因此特設之委員會。委員會之下，復設隨事而爲之分委員會，如預算等類是也。

行政則設三人之委員會，均由總統經上議院之同意，分別任命。其中二人須就曾任高等文官之人中選擇，任期三年。實際掌握自衛黨之中。又其一則就曾在國家軍隊中從事工務者用之。由此三人之中，每年輪選一人爲委員長。二人即可開會。議決事件，所有市政分爲三部，人各分任其一。此行取委員會，統攬京市一切行政。然因事務有分屬他處之故，其事不無限制。如公園體育場自來水其中有屬於陸軍部者。救濟委員會之委員，則出於總統之任命。教育委員會及兒童保護委員會之委員，則由法院推事委任。又如行政委員會，每年約

財政部造報之收支概算，其中所列之教育經費，須依教育委員擬定之數，而不得變更，皆其證也。此財政概算，由財政總長覆核之後，則移交國會，為最後之議決。行政委員會之下，各種行政之事，皆分別設列專管之處。如警察、街道、衛生、公用、教育、財政、公園等類是也。

直屬之京畿區域，亦有其特殊之司法制度。於此設有五種法院：一、為市法院，設推事五人，由總統於居住區內並會執行法律事務五年以上之人中選擇任用，任期四年，管轄在五百圓以下之民事訴訟。二、警察法院，推事二人，任期六年，亦由總統任命，凡違警事件，以及在一年以下之刑事案件，皆其所司。三、幼年法院，由總統任命一任期六年推事，專管十六歲以下之犯罪兒童。至於虐待兒童之成年人，以及違背童工法，遺棄妻室，對於妻子，不履行撫養義務之人，亦由其管轄。四、高等法院，設首席推事一人，陪席推事五人，各按專管之專分別設立。計分巡迴法院，刑事法院，國家區法院，衡平法院及管理遺囑承繼之法院之五者。五、為上訴法院，設首席推事一人，陪席推事二人，任期皆無限，凡不服區高等法院警察法院及幼年法院之判決者，皆得上訴於此。如此特殊之京師政府制度，其意在於國家之選行統制，故不以無人民之自治為嫌也。

德國之柏林，於一九二〇年曾經改制。已述於前。至一九三一年又復更定新制。依其所定，市設市議會。類定議員二百二十五名，由市民以普通直接選舉之法選出，任期四年。此為總市會。市會之外，設一理事會，以司市中行政之事，由大市長一人市長二人及十五人之理事組織而成。理事十五人，其中九人有給，任期十二年。其餘六人為名譽職。任期四年。但得受每月二百五十馬克之公費。理事會開會時，以大市長為主席。大市長之下，直屬各種委員會。每會由二十二人組織而成，其中五人為理事會之會員，十七人為市會議員，承大市長處理其所分任之事。

全市分為二十區。區各設區會。由本區選出之總市會之議員，及專為區會選出之議員組織而成。區會議員，其數不等，少則十五人，多至四十五人，區會各自議決本區之事。至市會討論預算之時，其中有涉及各區之事者，區會亦得向其提出意見。一切市政，市會僅為之議定大體，其詳細推行之法，則由各區會決之。尤以

教育之事爲尤如此。各區各設區務執行機關，謂之 *Beit'sant*，其中設理事七人，由區會選舉，以受薪者爲多。柏林市制至一九三二年復有改革之議，但未聞其詳也。

英之京畿區域，已見於第五章之中，至其中政府之組織，於此述之。倫敦中心之倫敦市，爲自由市民之自山團體。其市民權往時限制頗嚴。近則祇居住市內年納二十一先令之稅者，即可享有市內選舉投票之權。至若選出國會議員之權，則與他市無異也。此市之制，與一八三五年之通行市制，全然不同。

市中設有三種議會：一曰長老議會 (*The Court of Aldermen*)。其中設長老議員二十六人。合市長在內爲二十七人。任期終身，由市民照本市所分之二十六區，分別選舉。但係一種形式，無重要職權也。次曰衆議會亦可曰市會 (*The Court of Common Council*)。其中設有二十六人之長老議員與二百零六人之通常議員。前者由市民選舉。任期終身。後者每年由各區選出。但人數區各不一。此會實擬議決與執行之實權。除無選舉市長之權而外，其所掌與其他之市會相同。復次爲市民總會 (*The Court of Common Hall*)，議員爲數九千人左右，年開會二次。其唯一要事，爲選舉市長 (Sheriff)，及財政主任 (*Chamberlain*)。

市長每年由市民總會，就長老議員會任會長之人中選舉兩人，移送長老議會，然後擇其年資深者而爲市長。長老議會之爲此，甚少不循此輪年資之例。故其選舉亦故事耳。市長雖年受優厚俸給，居住官舍，但無實際行政事權。不過僅有禮文儀節酬酢之事。如一年一次宴集市中巨紳之宴會，會集市民之遊行，與宴會賓客是也。

至於市內一切行政，皆由市會所屬之各種委員會分委員會以及專任之有給職員分別辦理，約與其他之市無大懸殊。此種特殊之制，純然出自歷史習慣。沿襲極久。吾人覺其不無不便，彼國人則安之若素也。

倫敦市外，爲前所述一八八八年由工務局改設之倫敦州。其中亦與他州等。設有州會。議員一百一十八。分由五十七區選舉。區各二人。原有之倫敦市則出四人。任期三年。其選舉方法，均同他州。此爲通常議員。復由此通常議員，就本類之人中，或其以外之人中，選舉十九人之長老議員。任期六年。每三年改選一半。

再由此兩種議員選舉會長一人，每年改選。勿論議員或外人皆可入選，並選舉副會長代理會長各一人，均各一年為期，會中設有書記等職員，任期不定，故久任者極多。倫敦州會議員無論何類，均得兼任國會之下議院議員，故可兩處應選。勿論已為何處議員，而於他一處之選舉，仍可參加競選也。

州議會之職權，亦與其他之州相同。其中亦略有不同之處，如飲水供給則有依法另設之用水區，設有水利局，專管其事。街衢燈燭，則由州屬之各市分司其事。清理街道亦然。州會則祇管街道定名更名之事。街道商務之交通，則由警察官署管理。州會之權，因其為首都，國會以特別法律賦與以專管之權者亦不時有之。至州行使其事權，亦與他州等，皆隨事而設立主管之委員會。其組織以及任用專門人員，大致與他州相似。惟黨派關係，較多於彼耳。

居於倫敦州下於一九〇〇年由百餘村落或數區合成之二十八市，謂之京市，亦各有其組織。每市各設市會。先由選民選舉至多不過六十人之通常議員，再由此類議員，選舉至多十人之長老議員。二者再合選市長一人。其選舉方法以及組織約與通行市制相同。惟議員之選舉，其中黨派競爭，遠過一般之市。

京市職權，約如他市，而略有不同。如防火、排水、供給用水、警察、運輸、教育等事，他市皆有其職事。此則不屬於州，即別有所歸。有時經國會之議決，或中央主管部之許可，京市與州之職權，亦得互相轉移。京市自治，緊接受倫敦州之監督。以上則為中央主管部。如市選舉償債之時，須先得州會之許可。如經其拒絕，則得訴之於衛生部，請其撤銷州之原來決議。如舉債之事，係因法定之事而為之者，則免受許可也。

倫敦三種自治機關，惟中央倫敦市，尊有警察權。其市會中設有委員會，專司其事。此外勿論為倫敦州抑或二十八之京市，皆無此權。專設警察專區，跨越倫敦內外約七百英里謂為京畿警區，位於內務部管轄之下。由其委任警察使一人副使三人督察 (Constable) 五人。其區係於一八二九年創設，一八五六年，略有變更。至關於警察之財務行政，如購置、薪俸、訂立契約等事，則由國王欽任專員司之。其官謂之守藏吏。

濟貧之事，在英之京師地方，亦不歸於自治機關辦理。雖亦係自治之事，但係另由三十有餘之民選救護



會，分別辦理。有依地而分設之區，亦有聯合而爲之處，各得徵收或使用爲此專設之濟貧稅，其事則由中央主管部監督之。

法國巴黎，亦不適用通行地方制度。今其所行者，實本一八七一年之法律而來，乃州縣市混合之制。巴黎位於薩州之內。然其境幾占薩之全部。此州雖亦與他州等，設有州長，其職權亦約如他州州長，但不同之處有二：一、州長同時領巴黎市市長事。二、不掌警察權，另有設專司其事之長官，謂之警察長。職司全州警務，與薩州州長平行，非其屬也。

州長之下，則有秘書長以及各局各科，各有其長。高者由內務總長呈薦總統任命。其次由州長請之內務總長。用人概用考銓之法。無論升級以及初用，必經考銓合格，方爲合法。

警察長(Préfect de Police)。設自一八〇〇年之法律。由總統任命，直隸於內務部。凡在他州州長所掌之警務，以及在市市長所司之警務，在此均屬之於彼。其事不祇爲維持公共安寧秩序，凡消防以及公共衛生等事均屬之。其事極繁，其責極重，其權亦極大。

薩州亦與他州等，設有州會。巴黎市市會，設於本市之內。州則包括全市之境及其以外附近區域。因此州會之組織，亦包括市會議員及以外之議員在內。即由巴黎市市會全體議員及由市外兩縣加選二十一人之議員，會合而成。此薩州之州會雖其人員與市會有五分之四相同，但仍分別開會，各有所遵守之法規。至其職權，約如他州州會。

巴黎市市會，共設議員八十人。由合成本市之二十縣，每縣不拘人口多寡各選四人。選舉必同日舉行。如選不足額，則一星期後補選，任期四年。雖係名譽職，但每人各有六千餘佛郎之公費。年開常會四次，亦可隨時召集臨時會。會議概行公開。初次常會之始，即以無記名投票選舉議長副議長各一人，秘書長秘書等及理事一人。再由此等人員組成會內行政局。勿論常會或臨時會，領市長之薩州州長及警察長，皆得出席發言，應議員之質問。其議事程序，與所用規則，約同他市。

會內分別設有常任委員會與臨時委員會。前者於首次常會抽籤將全部議員分爲四部。每部各選二人至四人爲常任委員。後者或由大會票選，或由常任委員會選出，其法不一。此二種委員會之外，復有混合委員會，由議員與官吏或市民組織之。

市會職權，約同他市。凡預算管理財產、處分財產、承受贈與、管理商場、賦與許可等事，皆有其議決範圍，均須經州長承認，而後生效。

巴黎市原由二十縣合成。縣於此亦可謂之爲區。每縣各設長官一人，亦稱爲市長。由中央政府委任。並有三人或五人之僚佐，亦由中央委任，而無公俸。均秉承薩州州長，管理本縣行政。如調查戶口，造具選民名冊，傳喚應徵兵役，皆其職者。其下亦設有秘書局長等職。亦有隨事而設之委員會，委員可擇委本市民爲之。至委員長必爲市長或其僚佐而後可也。

吾國京師，特別設立自治，亦有可考者。清季籌備憲政，既先於城鎮鄉地方，創設自治。京師地方，亦未便令其向隅。惟地方自治與地方官制有關。因吾國京師設官，自古與在外地方不同，故自治亦然。宣統元年十二月二十四日，憲政編查館會奏定京師地方自治章程，都凡八章一百三十六條。頒行之後，至民國三年夏與府廳州縣城鎮鄉地方自治一齊停罷，卒未規復。茲就原章所定各節，依次敘述，以與上述各制互相參證。

京師地方自治之事權，以及居民選民資格，均與城鎮鄉地方自治章程所定相同。與彼不同者，爲自治機關，原章程謂之爲自治職，此則勿論議決執行，均取上下兩級之制。上級爲統管全京之自治，下級則分區設立。區又有城郊之別，爲制亦不相同。

清末舉辦新政，其事有巡警一端。京師初設巡警專部，旋改爲民政部，於內外分設巡警總廳。廳有丞以下各官。城各分爲區。地方自治之城區，即以此警區爲準。清時京畿改明時之五軍都營府而設步軍統領衙門，統率中左右南北五營，巡徼五城四郊。每郊各有該管京營轄地，謂之汛地。及設立自治之後，外郊自治區域，即以此京營汛地爲準。

城郊各按警區營汛，分別設立區議事會，其議員以十五名爲定額。凡人口滿五萬五千以上之區，得於額外增設議員一名。自此以上，每人口五千，增設議員一名，但以三十名爲限。由京師選民選舉。區議事會之組織，如任期，正副議長，開會議決定數，出缺補選，迴避以及職權等事，舉如城鎮鄉地方自治章程所定之城鎮鄉議事會。惟會期與彼不同。即每月一次。每次三日。其因不同意區董事會所定之執行方法，請其停止，而不俾止，則得請求總議事會公斷。不服則請之自治總監督。京營所屬，得逕向自治總監督請求。此與城鎮鄉議事會請求公斷方法有所不同也。蓋因迴避而不能議決之事，則由總議事會或鄰區議事會代議之。

城郊各區，自治執行機關爲區董事會。其中設總董一名，由區議事會選舉，正陪各一人，呈由自治監督申報自治總監督任用。以議事會議員十一名爲額。設董事一名至三名，由議事會選舉，呈由自治監督核准任用。復以議員十五名爲額。由區議事會選舉，三名至六名之名譽董事。區董事之組織，一切舉與城鎮鄉地方自治章程所定之城鎮鄉議事會相同。惟每月舉行職員會，彼爲一次，此則二次。城鎮董事會，向議事會移交覆議之事，如仍執前議時，得移交府廳州縣議事會公斷。如不服其公斷，則請地方官爲之。如再不服則由地方官申請督撫交諮議局公斷。此則公斷機關爲總議事會。如不服公斷，則請自治總監督核辦。如事在京營各區，得逕請自治總監督辦理。蓋京營郊區以上無總議事會也。此與城鎮董事會又一不同之處也。

以上級之自治議決機關，爲總議事會。其中員額爲各區議事會議員之什一，由各區議員互選兼充。任期一年。每年於任滿三月前舉行改選。用無記名單記投票法。以比較多數爲當選。票同序齒。齒同由議長抽籤決定。選定後呈由各該自治監督申報自治總監督彙呈民政部給照存案。總議事會由議員以秘密投票之法，互選議長副議長各一人。均爲名譽職。但得由總董事會議決予以相當公費。

總議事會會期，與城鎮鄉議事會會期相同。展限日期，發送開會通知之日數，以及要求開臨時會之議員人數，均與彼同。自治總監督以及總董事會亦得爲此請求，至開會議決議事公開議員迴避事件，均與區議事會相同。如因此有不能議決之事，則由總董事會代議之。

總董事會之職權，計有九款：一、關涉京師全體自治範圍內應行興革整理事宜。二、各區通行之自治規約。三、本會應需自治經費歲出入預算及預算正額外預備費之支出。四、本會自治經費歲出入決算報告。五、本會自治經費籌築方法及地方全體擔任之公益捐。六、本會自治經費處理方法。七、本會選舉上之爭議。八、自治職員辦事過失之懲戒。其懲戒細則以規約定之。九、關涉本會全體赴官訴訟及其和解之事。

上列九款之外，總董事會復有數權：一、監督自治執行之權。即對於總董事會執行事務，得隨時監察調閱文卷，以及收支簿帳。二、答覆行政官署諮詢之權。即自治總監督，遇事有所諮詢，應臚陳所見，隨時申覆。三、建議之權。即遇地方行政與自治有關之事，得條陳所見，呈候自治總監督核辦。四、停止執行之權。即對於總董事會所定之執行方法，如認為逾越權限，違背律章，或妨害公益，得聲明理由，停止其執行。如總董事堅持不改，得呈候自治總監督核辦。

上級自治執行機關，為總董事會。其中設總董一人。由總董事會就本地選民之中選舉正陪三名，呈由自治總監督申報民政部開單奏請圈出一名。董事五人。由總董事會就本地選民之中選舉，呈由自治總監督核准申報民政部任用。名譽董事十二名。由總董事會就本地選民之中選舉。總董之選舉，用無記名單記投票。董事及名譽董事，分次選舉，均用無記名連記投票，均以滿議員總數三分之一為當選，票同序齒，齒同由議長抽籤定之。如得票不滿定額，則再行補選。總董董事二年一任，名譽董事一年一任。總董董事以及名譽董事，均由民政部給予執照。總董董事之薪水，由總董事會以規約定之。除名譽董事而外，總董以及董事皆不兼總董事會議員。各區自治職員，若有父子兄弟現為此職者，則不得為總董董事。若父子兄弟同時被選而為此職時，則子弟避其父兄。總董如有事故，以年長之董事代理。年同則以居住本地方較久者代之。若再相同，抽籤定之。總董董事出缺，名譽董事出缺，如至定額之半，即行補選。

總董事會，以總董為議長。每月開會一次。由會中文牘於五日前發送通知與議程。須有全部董事三分之二以上到會。取決於出席者之過半數。可否同數，決於議長。所議事件，如前所述，與本身或親屬有關，則須

迴避。因此以致人數不足開會，則將該事件交總議事會代議之。開會時總議事會議長副議長及各區董事會總董，皆得到會陳述意見。

總董專會之職權，計有三款。一、總議事會議決各事之執行。二、以條例規章或自治總監督委任辦理各事之執行。三、執行方法之議決。第一款中之事，總董專會以為有應請各區分辦者，得議決委任各區董事會辦理。

上舉各款之外，總董專會對於總議事會之議決，得提出抗議，即視其議決為逾越權限，違背律例規章，或妨害公益，得聲明理由，交其覆議。若總議事會仍執前議，得呈請自治總監督核辦。

京師自治行政，亦與其他地方相同，其中以財政為最要，所有經費：一、為公款與公產。此以向歸地方紳董管理者為限。其中如有出於私家捐助，曾經指定用途者，則依其所指。必其所指之用途，已經法令變更或廢止之時，始得不然。地方如無公款公產或為數極少，不敷應用，得由議事會指定本地方關係自治事宜之款項產業，呈請該管自治監督核准撥充。

二、為公益捐。分附捐與特捐二種。前者係於官府所徵稅捐之上，附加原額十分一以內之捐款，即今所通稱之附加稅。由經收官府，彙交董專會收管。後者為本地方自擇種類，自定名目之捐，即地方特稅也。由自治監督出示之後，自行按章徵收。凡以勞力物品供給自治之用者，則計其所值，作為特捐。由董專會呈請徵收。徵收章程，由議事會議決。至在本地方之不動產或營業，勿論本人是否居住本地方之內，概徵收應納之公益捐。公益捐勿論創設新者，或對於現行者，有所變更廢止，概由議事會擬定捐章，於議決之後，呈請各該自治監督核准。

三、罰金。即地方頒行之各種自治規約。其中對於違反之行為，當必定有罰則。罰金者，即此等規約之罰則，所科之金額，亦地方歲收之一種也。

地方歲出入預算，每年由董專會編制，於議事會十一月會期中提出。經其議決之後，呈報自治監督核准，

交由董事會執行。自治監督於核准存案之後，榜示公衆。其中於正額之外，設預備費，以備正額不敷之用，或臨時之支出。如仍不敷，得經議事會之議決，提用他款。至地方決算，由董事會製成之後，於議事會二月會期中提出。議決之後，亦呈報自治監督存案，並公布之。

地方自治經費，每月由董事會總董檢查一次，曰定期檢查。每年由董事會總董會同議事會議長副議長及一名以上之議員，至少檢查一次，則曰臨時檢查。

京師地方自治之監督，內外城以巡警各區區長爲監督，巡警總廳廳丞爲總監督，均受治於民政部。其監督方法，約如城鎮鄉地方自治監督官廳之與所轄地方。外郊地方自治之監督，則由步軍統領衙門派員充之。按照監督之法，申報步軍統領衙門，再由此彙咨民政部。自治事項，有涉及各衙門管理者，並由各主管各衙門監督。

各區區長，得申請巡警廳廳丞，解散區議事會董事會或撤銷自治職員。議事會解散後，兩月內改選。董事會於解散後，十五日內成立。若兩會同時解散，應於定期內先行召集議事會，於議事會成立後十五日內成立董事會。至外郊步軍統領衙門所派之各區自治監督，亦得申請步軍統領衙門，如是辦理。勿論城郊區地方自治機關解散之後，均由各該上級監督官廳申報民政部。

至民國時代京師地方自治，亦於民國三年之夏，與省議會府廳州縣地方自治城鎮鄉地方自治一律停罷。以後亦無於此重建自治之議。十七年中樞南渡，江寧改爲首都，雖於此設市，但亦適用通行市組織法之所定，非特別自治之地方也。

#### 本章參考書

大清法規大全憲政部京師地方自治章程。

Delos J. Wilcox: Great Cities in America 第二章。

William Bennett Merritt: Municipal Government and Administration 第二十二章四三六頁至四四七頁。同上雜誌: The Government of European Cities 第一一九一頁至二〇八頁、第三章三三九頁至三七九頁。

G. Montagu Harris: Local Government in Many Lands 第一章一五頁至一七頁、第十章一二一頁至一三三頁、第十四章二四一頁至二四二頁。

## 第五編 補論中國地方制度及自治問題

### 第十九章 中國地方制度之變遷

#### 第一節 上級各地方

##### 第一款 州

本著既成之後，意有未盡，原俟於再版之時，就有關各章之中酌量加以訂正；惟以紙版成型，勢難變更，故特增此編，用申前版未盡之論。嘗考各國設定地方自治，皆與地方歷來官制有關，故論吾國地方自治，亦須略述地方官制歷史。茲依其名稱等級分別敘述。首須論列者，則爲本款之州。

中國地方制度名稱，以州郡爲最古。州爲最上級，故先論之。秦自始皇二十六年外既普設郡縣，又復自內分遣御史出而監郡。後世御史之分道監察分省巡按以及督撫之兼帶憲銜，皆本於此。漢初省御史監郡之制，但有事仍遣丞相史出刺郡縣而不常置。至武帝元封五年乃置刺史十三人分部出察郡縣。史者，卽丞相府掌書記之官。刺者，偵察之意也。其職祇六百石，位卑而職重，其事權一本當時所謂之六條，非六條則不問。六條所定極爲切實。隋唐之世，亦曾仿行；然不如遠甚。其條所定列後：

- 一、張宗豪右，田宅踰制，倍公向私，以強凌弱，以衆暴寡。
- 二、二千石不奉詔書，遵承典制，倍公向私，旁招守吏侵漁百姓。
- 三、二千石不卹刑獄，風厲殺人，怒則任刑，喜則任賞，煩擾刻暴，剝奪黎元，爲百姓所疾。山崩川溢石裂，妖祥訛言。
- 四、二千石選補不平，苟阿所好，蔽賢寵頑。



五、二千石子弟恃繁勢，請託所監。

六、二千石遠公下比，阿附豪強，割損正令。

及至東京光武建武十三年十三部乃定爲豫、兗、冀、徐、青、幽、并、雍、荆、揚、涼、益、交趾十三州。先是西漢之末刺史改爲牧，至是復稱刺史，各領一州。惟豫爲中央政府所在之州，不領以刺史而領以司隸校尉。司隸校尉掌巡徽京師。此制沿至晉時，豫州則稱司州。刺史歲以八月一日出巡所部郡國。漢時猶存半封建。王國比郡，侯國比縣。然皆由中朝代爲命官往治。其官謂之相。國君皆不自治其國，不過食其一部分租稅而已。然同爲刺史所監，故漢時地方往往郡國並稱。刺史循察所部，其事爲錄囚徒，課殿最，歲盡詣京奏事。至東京而後，乃不親詣京師。初無治所，至東京時始有之。其糾劾二千石長吏不稱職者，初必先下三公遣吏按驗，然後黜退。建武後始不然。自是刺史之權漸重。刺史至靈帝中平五年復改爲牧，而以九卿出任，其權益重。漢末割據，羣雄皆自爲之。其屬有治中從事，主簿功曹等職。

晉太康元年既平吳，乃分天下爲十九州。司州治洛陽，兗治廩丘，豫治項，冀治房子，并治晉陽，青治臨淄，徐治彭城，荆治襄陽，後治江陵，揚治壽春，後治建業，涼治武威，分漢三輔爲雍州治京兆，分隴西爲秦州治上邽，益治成都，分巴漢之地爲梁州治南鄭，幽治涿，分遼東之地爲平州治昌黎，分雲南爲寧州治雲南，分合浦之北爲廣州治番禺，交治龍編。永嘉南渡而後，江表偏隅之地有州一百有七，往往以北方州名爲新地之名而冠一南字以別之，謂之僑置。如南徐州南兗州之類皆是。此亦如英人渡美而以英之舊地名其新移之地，而冠一新字以別者，中外正復相似。晉時極重州權，往往以宗藩領刺史，遂有史所謂八王之亂，而軍民政遂由此混合。其詳俟後論之。

北朝州制大體一如東晉，惟北魏之制特異，卽每州刺史凡三人，而以帝室一人爲首，以庶姓二人次之。元時地方長官必用蒙古人爲首，名曰達魯花赤，蓋本於此。清時地方官往往設置旗缺非滿洲蒙古人不能爲之，亦本於此。今甘肅陝西內，各縣政府各省政府均以倭人爲參事官或顧問，蓋亦非無所本。外族箝制深謀，其來久

矣。

州之佐屬亦如漢時有治中從事功曹等職。晉時復設祭酒文學從事以司學校之事。遼遠之州復有武猛弓馬從事。自刺史兼管軍事而後，軍曰開府。州府各設僚佐。府僚司軍事，州佐理民政。

隋初因郡長安，故雍州設牧位在刺史上。外州各設刺史，但分爲上中下三級。每級又分上中下其爲九等。煬帝大業中乃罷州而以郡統縣。迨至唐時，又復州制。畿輔之外，一律設州，而以統縣。自此罷郡不設，地方行政乃變爲二級。州設刺史，副以別駕一人。四萬戶以上者爲上州，二萬戶以上者爲中州，不滿二萬戶者爲下州。其佐屬多寡，因等而異。

宋沿唐舊，以州統縣。然爲制大異。各州無刺史祇知州事一人。此爲後世地方官稱知事之始。雖肇一州之政，然專權旁寄於通判。通判概以京朝官出任。凡州之事，必經通判長史簽議連署，方許行下。大州二人，餘一人，不滿萬戶者不置。雖爲佐屬無異正官。蓋當時知州事格於情形多係舊時軍人，故以文職之通判濟之也。州制因地方軍職日增之故，至元時乃降而與縣相等。世祖中統三年定五千戶以上之州爲上州，二千戶以上者爲中州，不及二千戶者爲下州。州設達魯花赤一人。元時地方長官皆以蒙古人爲之，其名大都如此。州尹一人，州同知判官各一人。州制傳至明清無大變更。其別有二：一爲直隸州，直隸於省而兼有屬縣，又其一爲散州，即上屬於該管之府而亦無屬縣，實無異於縣，而其秩較高。直隸州知州清時爲知縣或散州知州之陞階，而散州知州有時爲知縣之陞階。其佐有同知判官，但不必按州皆設。其屬有主簿吏目巡檢等。簿檢有無不等，視事之繁簡地之大小而異。

### 第二款 府、軍、監、路

中國地方制度，有府之名稱，其來實與軍制有關。北周兵制，分全國之兵爲府，分屬於二十四開府。至唐乃以府名加於京畿地方之上，即西京京兆府，東京河南府，北京太原府。京兆爲首都，河南洛陽爲漢晉故都，太原爲起義之地，故皆設牧一人領以親王而不視事，位在外州刺史之上。其次設尹一人，理京畿之政，等於外

州刺史。明清時代京尹敵於外省督撫，蓋本於此。少尹二人，其屬有參軍，各以司錄、功、倉、戶、兵、法、士、分曹治事。外有經學博士助教則爲學校之官。有醫學博士藥學博士則爲衛生之官。京府屬僚略如外州屬僚，惟其數略多耳。唐時凡天子巡幸之行在所，則升其地爲府，如玄宗幸蜀則升益州爲成都府，稱爲南京。德宗幸奉天，即今陝西乾縣升梁州爲興元府。此外復有河中府，原爲蒲州，稱爲中京。鳳翔府原爲岐州。興德府原爲華州。江陵府原爲荊州。

宋沿唐舊京畿之地，亦稱爲府。汴京爲開封府，以太宗爲晉王時嘗領牧事，後遂不設牧，祇設權知府事一人。後罷權字祇稱知府事。徽宗崇寧中復設牧領以皇子。陪都則有西京之河南府。南京之應天府，即今之商邱。北京之大名府。南渡後升杭州爲臨安府，設知府事一人，通判二人。孝宗乾道中以皇太子領府尹，設少尹一人，受理民詞以白太子。後復舊。南宋時凡藩王入承帝統者，其藩邸所在之州，則升爲府，如高宗潛邸桂州升爲靜江府，又如孝宗潛藩在洪州，後升爲隆興府是其例也。其餘之州，隨時升爲府者，爲數日多。

隋唐及宋凡天子出征或出巡，京師則設留守副留守。唐時北京太原府則以少尹爲副留守。此制至民國時會一用之。元年政府北遷，南京設留守，而以黃興任之。未幾而罷。

凡府設官，亦如州制。設知府事一人。始亦帶權字，後亦罷焉。通判二人，實握一府事權與州通判無異也。知府事及知州事，其所掌爲宣布條教，獎善懲惡，勸課農桑，旌別孝悌，清理賦役，受理訟獄。一切兵民之事皆總理之。

宋時地方府州之外，有軍監二種。凡駐軍屯田以武職管民政者，其地方謂之軍。有似明時內地之衛。衛在清時亦有之。後多併於州縣。各路皆有之。監則惟四川諸路中有之，概爲產鹽之處。設官亦如府州。惟小軍監則不設通判官。軍則轉縣，監則否。

宋時上級地方爲府州軍監，以其爲數甚多，不易分別，乃分全國爲路。每路各轄府州軍監多少不等。然僅爲一種依地區畫之名，並無路之本身政府。故府州軍監雖各歸一路，然仍直達中央，不須本路承轉。其時先後

設置路，凡二十路，爲京畿路、京東路、京西路、河北路、河東路、陝西路、淮南東路、淮南西路、江南東路、江南西路、荆湖北路、荆湖南路、福建路、成都府路、潼川府路、利州路、夔州路、廣南東路、廣南西路、燕山府路。

宋時路制至元時則一變而又與府制相合。至元二十年，普設各路總管府，凡十萬戶以上者爲上路，以下爲下路。地當衝要，雖不及十萬戶，亦爲上路。每府達魯花赤一人，總管一人，江北諸府則兼與魯同知。爲專理蒙古人詞訟之官。其屬有治中惟下路不設。判官推官三人主治刑獄。復有學校官爲儒學教授，學正學錄，蒙古教授，醫學教授，陰陽教授。此等各路總管府，於腹裏則隸於中書省，外則分隸於中書行省。

異於總管府者爲散府，其秩較總管府爲略卑。設達魯赤府尹各一人，並設同知判官推官提控案牘各一人。所在有隸於路者或行者者，亦有直隸都省者，有統州縣者，亦有不統者。

由元時之散府降至明清而爲各省所屬之府，有統縣者，邊地則有不統縣者，或有兼統州者。其分等已見於前。

### 第三款 郡

郡制較古，戰國時凡各國取得新地，則置以爲郡。秦始皇二十五年既定江南降越君置會稽郡。次年平齊，乃因李斯之議分置三川、潁川、南陽、南郡、河東、太原、上黨、雲中、北地、雁門、九原、上郡、隴西、鉅鹿、邯鄲、上谷、漁陽、右北平、遼西、碭郡、泗水、薛郡、東郡、齊郡、琅琊、遼東、九江、鄣郡、漢中、巴郡、蜀郡、黔中、長沙、會稽，合內史而爲三十六郡。內史者中央政府所在地，雖不名郡而與郡等。

內史之地不設守，其官即名內史。漢武帝時，始改爲京兆尹。所治之地，即名京兆。餘郡各設守一人曰郡守。漢景帝中元二年改爲太守，秩二千石，月支米百二十斛。掌治民進賢勸功決訟檢姦。每以春出巡屬縣。秋冬遣按獄之吏名曰無害吏，按問平其罪法。歲盡則遣上計掾史各一人入京條上郡事，謂之計偕簿，卽述職書。

也。其屬郡凡二十六職，分曹治事，統稱曰郡掾。由太守自辟本郡人爲之。太守之次爲丞，亦曰郡丞。掌佐郡守爲一郡之貳。

守丞之外有郡尉。漢景帝時更名都尉。典主郡兵，禁備盜賊。漢制凡郡每人口二十萬人舉李康一人，卽以之爲郡尉。若郡有屯田，則置農都尉。有蠻夷降附之郡，則置屬國都尉。東漢建武時都尉並於太守不復設焉。郡在漢時，極爲重要，乃地方上級正官。太守可直遷天子。九卿可出守郡。太守亦可入爲九卿。其例甚多。

晉南北朝之時，各郡亦如前制，各設太守一人，歲以春日一巡屬縣，由晉至梁陳，除有急要事故而外，凡選調郡縣長吏皆不以春月，因恐道途供役，有擾農事也。

北魏郡制亦與州同，太守凡三人，帝室一人，庶姓二人。六年爲一限，一限者卽一任也。凡太守能靜一郡者令兼二郡。能靜二郡者令兼三郡。三年擢爲刺史。北齊之時分郡與州同爲九等。其上上郡太守秩爲從三品歲奉帛五百匹。以次遞降。北周之時，凡郡皆以戶口多少定其等第。

至於有隋煬帝大業中曾一度廢州，郡爲地方最上級。唐復設州而卽以州統縣。郡遂從此不置。明清以來，以當時之府比於漢之郡。凡位至知府者人卽以太守稱之，然亦不符實，比於秦漢之郡守不侔遠甚。

#### 第四款 道

道之地方名稱首見於漢。凡縣有蠻夷者曰道，與清時之廳略相似。當時縣邑並列，統稱曰縣道邑。至唐時卽於御史臺內設監察御史分十道，以巡按天下。此爲明時各省巡按御史之所由來。外則於貞觀元年分天下爲十道：一關內雍州之地，二河南兗州二州之地，三隴西雍梁等地，四河東冀州等地，五河北冀州等地，六山南荆梁等地，七淮南揚州等地，八江西揚州等地，九劍南梁州等地，十嶺南荊州之地。

自唐地方設道之後，凡遇地方增設大官，則分道爲之。其官多以使爲名。始則祇爲民政性質，且多係暫設。至軍興之後，其數益多，多關軍事，亦且久置。擇其要者舉之。一諸道檢點使太宗貞觀元年置，檢點兵馬囚徒。觀風俗使黜陟使皆貞觀八年置。巡察使分十七道，貞觀十八年置。巡撫使高宗儀鳳二年置，分三十道。

存撫使中宗天授二年置，分四十六道。採訪處置使玄宗開元二十二年置，分十道。防禦使玄宗天寶中置。勸農宣尉使代宗廣德中置。團練使代宗天曆中置，大者十州，小者三五州。觀察使德宗建中中置。營田使德宗貞元中置。此外復有運糧和糴鹽鐵度支屯田水運等使，大都以京官出任隨時隨事設立，久暫不一，而其權力則遠過於地方常官之上。

自唐分道，廣設使職，歷五代及宋乃分路設使，以關於財政軍事者爲多，其中以都轉運使爲最要。當時謂之都漕。使職之中，或不稱使，而以司爲名者亦有之。凡司之長官，皆以提舉爲名，如提舉常平，提舉茶馬，提舉坑冶，提舉市舶等類皆是。南渡之後，使職尤多，復有以總領爲名，使朝臣出任措辦財政，亦使職之類也。

元時中央既依漢唐舊制設御史臺，外則分道以設御史行臺。世祖至元十二年始設江南諸道行御史臺，設於揚州，後徙杭州，又徙江州，最後徙建康。統淮東、淮西、湖北、浙東、浙西、江東、江西、湖南八道。成宗元貞中定爲江東、江西、浙東、浙西、湖南、湖北、廣東、廣西、福建、海南十道。行臺設行御史大夫一人，中丞二人，侍御史二人。監察御史二十八人，內蒙古御史十四人。陝西諸道行御史臺，始設於河南，稱爲河南諸道行御史臺。後罷不設而設雲南諸道行御史臺。成宗大德元年移置京兆，改稱陝西諸道行御史臺，統漢中、關北、雲南、四川四道。臺內設行御史大夫一人。御史二人，治書詩御史二人，監察御史二十人。

行御史臺每臺各統數道。至依道而設者，則有次列一官。一宣尉使。分道以掌軍民之政，下統府州縣，上隸於都省或行省，凡六道；各分路置司，如山東東道則置司益都路，曰山東東道，曰河東山西道，曰淮東道，曰浙東道，曰荆湖北道，曰荆湖南道。邊遠之處，則兼都元帥府。凡八道，一廣東道，二大理金齒等處，三蒙慶等處，四廣西兩江道，五海北海南道，六福建道，七八番順元等處，八察罕腦爾等處。每司設使二人，同知一人，副使一人。兼都元帥府者使一人之外，有都元帥副元帥兼都元帥各二人，及其餘司屬。元時各道宣尉使司爲明時各省承宣布政使司之所由來。

二肅政廉訪使。初名提刑按察使，止山東東西道，河東山西道，山北東西道，河北河南道共四道。至成宗大德元年定爲二十二道。其中直隸御史臺者凡八道，隸於江南行御史臺者凡十道，隸於陝西行御史臺者凡四道。各分路置司。司設使二人，副使二人，僉事四人，及其餘司屬。肅政廉訪使司爲明時各省提刑按察使司之所由來。明制蓋仍取元初舊名也。

道制傳至明清而成爲兩司之分司。明初永樂時以藩臬兩司居於省會，地方遼遠，乃以六部司員給事中等官出爲布政使司參政參議，使之分守各屬，或曰督糧，或曰督冊。仁宗洪熙元年以地方武官不諳文辭，乃使布政使司參政參議或按察使司副使僉事等分往各總兵官駐處，爲之整理文書商榷機宜。至憲宗弘治中，凡有總兵官之地，概以按察使司副使僉事往司糧餉，謂之兵備副使或僉事。又或隨專爲名，如驛傳清軍水利屯田招練監軍等類，或一事專置，或數事相兼，無一定也。至於南北兩直隸因不設三司之官，其分巡或分守地方者，則帶鄰省兩司司官之銜。如分巡北直隸易州口北等處地方者，則帶山西按察使司副使之銜。分巡南直隸蘇松等處地方者，則帶浙江按察使司副使僉事之銜。其名曰借銜。至於清代南畿既改爲省，雍正以後，直隸亦依省制設官，借銜之制因而不存。然各省各道仍兼司官之銜，其秩則視所兼之銜爲定。至高宗乾隆十八年始廢此制，一律改稱道員。蓋以按察使司僉事，雖可分巡各府，而秩反在知府之下也。明清之道。有以全省爲一而不分設者。如明之提學道，清之鹽法糧儲巡警勸業道皆是。道制至民國五年之後，曾行道尹之制。十七年後國民政府繼起，遂罷不置。及至二十年之後，當時所稱勳匪時期，各省復創行分區督察專員之制。於其所屬各縣之中擇兼一縣。後不復兼。雖名曰區，殆亦與昔時分巡之道相似。

#### 第五款 省

省本爲中央官府之名。漢時稱宮內之地爲宮禁，後因避諱而改稱爲省。漢時尚書中書侍中原屬少府皆在禁內。自武帝後，權位日重，成爲中樞重地。魏晉沿此而爲尚書中書門下三省。至隋時諱中字，改中書省爲內史省，又增祕書內侍二省而爲五省。至唐內史省復稱中書省。宋時雖仍有三省之名，因不除長官，其實乃與前大

漢。元時中央政府爲中書省亦稱都省，仍因宋制而與專掌軍政之樞密院並設。中書省樞密院，宋時稱爲二府。元時地方制度，有腹裏與行省之別。凡路州直隸於中書省者，謂之腹裏。凡河北山東之地屬之。其中計路二十有九：爲大郡、上都、奧和、永平、大同、泰寧、全寧、應昌、寧昌、眞定、保定、順德、廣平、大名、懷慶、衛輝、彰德、河間、東平、濟寧、益都、東昌、濟南、般陽、晉寧、淨州、集寧、德寧、冀寧。直隸中書省之州有八：爲曹、高唐、泰安、德、恩、臨、濮、寧海。各路有屬府者共三府：即大都路都總管府，上都路都總管府，眞定路總管府。各路屬州屬縣爲數不等。直隸都省之州其屬縣爲數亦不等。

行省即行中書省。元初有征伐之事，皆稱行省無定制。至元元年始定爲行中書省，與都省相爲表裏。其數凡十：一、河南江北，至元二十八年由河南移於汴梁，領路十二，府七州一，屬州屬縣多少不一。二、遼陽等處，領路七府一，其餘爲州縣。復有僅有州縣之名，而無城邑者，爲數不一。三、陝西等處，領路四府五，州二十七。各路屬州屬縣多少不等。四、四川等處，領路九府三屬於路之府二軍一。其餘爲屬州及縣。五、甘肅等處，領路七，州二，屬州五。六、雲南等處，領路三十七府二屬府三，其餘爲屬州及縣。七、江浙等處，領路三十府一州二，其餘爲屬州及縣。八、江西等處，領路十八州九，其餘爲屬州及縣。九、湖廣等處，領路三十，府三，州十三，屬府三，軍三，安撫司十五，管番民總管一，其餘爲州縣。十、征東等處，至元二十年以東征日本，命高麗王置省典軍，師還而罷。三十年復設治以中國之法。後以不便而罷。成宗大德時復設，仁宗皇慶元年又罷。

行中書省設官亦略如都省，爲丞相一人，平章二人，左右丞各一人，參知政事二人。此外復有郎中員外郎都事均各二人。征東行中書省以高麗王兼領丞相自奏選屬官。

明太祖既下集慶路，即自領江南行中書省，後得地輒設之。洪武九年，改浙江、江西、福建、北平、山東、山西、陝西、河南、湖廣、廣東、廣西各行中書省爲承宣布政使司。十五年設雲南承宣布政使司。成祖北遷，改北平承宣布政使司爲北京。永樂五年設貴州承宣布政使司，又設交趾承宣布政使司。宣宗宣德五年棄



交趾監司不復置。除兩畿直隸中央而外，共有十三承宣布政使司。

明時各省承宣布政使司設使左右二人，實權則掌於左，右連署銜名而已。至清時始改爲一人，其佐貳則有參政參議。明時亦分左右無定員。掌一省吏治財政，統率知府以下各官。其始遇事遲達六部都察院，自設巡撫總督及巡按後，則必先請白，有大政則與都按會議，而請決於督撫。明時各省藩司之位甚重，布政使可入爲卿貳。卿貳亦可出爲布政使。與宗天順而後始漸不然。清時各省亦沿明制，按省設司，惟因蘇松財賦過多，乃於江寧增設一司，分管江寧、淮安、揚州、徐州、通州四府一州。

明初甲辰元年即韓林兒龍鳳十年，元至正二十四年，始於湖廣各道置提刑按察使司。洪武三十年增雲南一司。永樂五年增貴州一司。十五年又增設交趾一司。宣德五年既棄交趾，乃與承宣布政使司同罷，共爲十三提刑按察使司。

提刑按察使司設使一人，其佐爲副使僉事無定員，統率知府以下各官，掌一省刑名之政。初祇言察訪，自遼時始兼管刑名。省有大政則與都布兩司會議而請決於督撫。清未改定地方官制，改稱提法使司。

清初直隸不設各司，康熙末設守道二人。至雍正中始同外省一律，設布按兩司。然其職事亦與外省微有不同，即鄉試不歸直隸，而由順天府尹辦理。學政一官不以直隸爲名而以順天名之。自清未罷學政，各省改設提學使，順屬學務乃由直隸提學使統之。

明時各省提學不由內簡，而以按察使司副使或僉事爲之，故當時稱爲學道。惟南北兩直隸則以御史爲視學。至於清時一律簡派由翰林出身之京官爲各省學政，與督撫合稱三大憲。惟臺灣學政初由臺灣道員兼任，後歸臺撫兼理。清末既罷學政，各省概設提學使與藩臬，並列爲司而隸於督撫。

清時東三省本行特別官制。三省各設將軍一人，奉天府設尹與丞各一人。府尹兼管學政。清未改制，亦如他省設督撫司道各官，惟不設承宣布政使，而曰民政使。凡通商之省，皆設交涉使，故奉天吉林兩省亦有之也。

明時略依唐制，簡派都察院監察御史巡按各省。每省一人，所至必先盤查倉庫，錄囚放告，秩卑而權重，當時合稱撫按。清初亦有之，後乃不設。

明初外省長官爲督撫，所謂封疆大吏也。然亦有變遷。明初外省最高長官爲都布按三司之長。洪武二十四年既定天下，意將遷都西安，乃命太子巡撫陝西，是爲巡撫之始。永樂中時遣京堂大員出外按事，往往以此爲名。自宣德五年始擇地專設，然並不限省，亦無定秩，而以所帶之官銜爲秩，如帶都察院左右副都御史銜，或左右僉都御史銜是也。有軍務之地方，則加提督銜。有總兵官之地方，則加贊理或參贊軍務等字樣。軍務多者則加總督。明季軍興，設巡撫之地益多。初設時每年須入京奏事。邊省以四月，腹裏以八月。補官時內地由吏戶兩部會推。邊省由吏兵兩部會推。孝宗弘治後改爲由九卿會推。九卿者六部都察院通政使司大理寺堂上官是也。初任者內地三年邊省五年滿任。

總督之設原以督兵。職權推廣乃兼管民政。明英宗正統六年命兵部尙書王驥總軍務征麓川。七年設於兩廣。憲宗成化十年於甘肅、延綏、寧夏等處設總督，名曰三邊總督。世宗嘉靖時倭寇起，則於福建浙江設之。爲備蒙古，則於宣府大同設之名曰宣大總督。爲備東胡，則於薊州榆關等處設之，名曰薊遼總督。流寇起，則於川陝湖廣等處設之。

清初沿明之舊，督撫之設，皆不限於省。其兼銜亦無一定。康熙中如川陝等處有定爲旗缺者，即非滿洲蒙古之八旗人不得任之也。且有因人而爲之者，如雍正時因李衛督兩江而兼令督浙。李去則罷。因鄂爾泰之督雲貴，特令廣西亦歸漢督兼管，鄂去復舊。然從此兩廣督轅遂自肇慶移至廣州，而與巡撫同城。浙江祇設巡撫。乾隆時因積貧之故而改浙撫爲總督，至嘉慶時始歸一律。清時總督如直隸四川，則一省專設，皆兼巡撫事，其餘則兼管兩省者，有閩浙、湖廣、陝甘、兩廣、雲貴等處。兼管三省者，祇兩江。後有東三省。自同治九年裁三口通商大臣，直隸總督則兼北洋大臣。三口者：天津、牛莊、煙臺也。兩江總督則兼南洋大臣，管理通商之事。東三省總督因管理旗人之故，則兼將軍事。有廢政之處，則兼管鹽政。

巡撫除直隸四川而外省各一人。光緒十年新疆改省，乃移甘肅巡撫於烏魯木齊，改名迪化，稱爲甘肅新疆巡撫。十一年臺灣改省，移福建巡撫於臺北，曰福建臺灣巡撫。巡撫以山東、河南、山西、江西、安徽爲重要，概兼提督銜。貴州巡撫則兼節制兵馬銜。奉天、吉林、黑龍江三撫因轄旗人之故，皆兼副都統銜。清末改制，凡與總督同城之巡撫，如湖北、廣東、雲南等省，皆罷歸總督，惟奉天一省不罷。

省制自元歷明逮清已六百餘年。民國肇興，元年各省概設都督一人，下設民政、教育等司。惟直隸、山東、河南、東三省至次年始改設新制。三年則設將軍巡按使各一人。五年民國軍光，各省改設督軍與省長，分掌軍民之政。然督軍皆手握私兵，必須把握財賦，方可自肥，非自兼省長，卽以其所私之人爲省長。因此中央簡放省長，若非得同省督軍之默許，卽無由到官，卽或爲之，亦皆浮沈默爾於軍權之下。美其名曰軍民分治，實則以軍馭民。又復追擬總督之制，於數省之上而設巡閱使。末流至於十二年之後，竟有割裂四五省歸於一方，而自稱爲聯帥者。此等地方軍職，什九怒則任刑，喜則任賞，實無一可道也。

十七年國民政府兵至幽燕，全國各省乃一律施行委員制之省政府制。其詳均見現行法令，惟先後亦有更易。

## 第二節 下級各地方

### 第一款 縣

地方以縣爲名，由來甚古，本在郡上，傳云上大夫受縣，下大夫受郡，是其明證。封建時代，凡取得他國之地，或滅人之國，皆以其地爲縣。縣之長官曰宰，曰尹，或曰公大夫，其職一也。自秦而後，始屬於郡。萬戶以上者，其官曰令，減萬戶卽不滿萬戶者，其官曰長。

漢因秦舊，萬戶以上之縣，其官曰令，秩千石月支米九十斛。下至六百石月支米七十斛。不滿萬戶之縣，其官曰長。長之秩爲五百石，下至三百石。令長之職掌：治民、顯善、勸善、禁姦、卹民、理訟、罰惡、

平賊。令長之次，有丞縣各一人，主署文書，典知倉獄。復有尉大縣二人，小縣一人，主治盜賊。縣之掾屬有戶曹掾史，門下掾史令，校經師功曹等，共十八職，統由令長自辟縣人爲之。

魏晉之時，縣官仍用令長之名。晉時頗重視縣治。令長有治績者報以大郡。非曾經宰縣者，不得入爲臺郎。北魏之縣則置三令，能靜一縣者，兼理二縣，並食其祿。能靜二縣者，兼理三縣。三年擢爲郡守。北齊分縣爲九等，如上上縣，其令其秩爲從五品歲奉帛一百五十四，以下遞減有差。

縣之佐爲丞，晉以後唐以前多不置。然要縣亦有之。如宋之建康，及北齊之鄆城安臨漳三縣是也。丞而外有主簿掾尉，要縣不祇一尉，故晉時洛陽置六尉。南渡後建康亦置六尉。此等之尉，蓋與後世之巡檢相等。

地方官至北魏時漸不重視。當陟士大夫被刑者往往沒爲奄人，而卽以此等奄人出爲守令之官。北齊倭倖用事者，往往賜勅許其賣官，分占州郡，依價而沽。郡縣掾屬亦因貨買而勅授。至是地方長官自辟掾屬之權始斷被奪。

隋時，京縣爲大興長安兩縣。唐時爲長安縣，大興則改爲萬年。其長爲令，其佐爲丞。隋時縣令三年一遷，佐官四年一遷。掾屬有主簿功曹等職。外縣隋時爲九等。唐時依戶數定爲三等。六千戶以上爲上。五千至四千戶爲中。不滿四千戶爲下。

宋之縣制係沿唐及五代之舊，有赤畿望緊上中下之分。凡京朝官出爲縣令，則曰知縣事。縣有戍兵，則兼兵馬都監，或稱監押。概以文人爲之。建炎南渡而後，專用武人。紹興以後又復舊。然沿邊溪洞諸處仍許武人爲之。唐宋之時，亦重視縣官。進士出身者，初祇授簿尉之職，積資始遷丞令，非初授之官也。

元時縣制亦依戶數定等。世祖至元三年，合併江淮，定六千戶以上者爲上縣，二千戶以上者爲中縣，不及二千戶者爲下縣。平宋之後，更定三萬戶以上者爲上縣，萬戶以上者爲中縣，不及戶萬者爲下縣。古人爲首，卽達魯花赤及縣尹一人，丞簿尉各一人，中縣以下員不備置。

明清時代之縣，其編定之法已述於前。明初極重視縣令，其有治績者，天子勅賜金帛羊酒。甚至可以超拜

卿貳即侍郎副憲或僉憲。宣德以後，始漸不然。然知縣行取御史以及擢任部曹沿至清初仍復有之。授官則極以地分，如腹裏諸省恆用甲科之人即進士出身者，遠省則用乙科之人，即舉人出身者。至於邊徼則任以雜途。當時咸謂其不善，後乃略改。

清時縣令任用，其途甚多。凡由翰林院庶吉士散館出任，進士分省即用，進士由部選出，舉人大挑揀選截取拔貢生員優貢生員朝考一等分省試用以及由廩生爲之者，概稱爲正途人員。後捐例既開，捐有新海防舊海防，即因雅片戰爭以來之籌餉捐及鄉工捐，即黃河鄭州決口之河工捐。凡由此捐納出身者以別於正途人員，名曰捐班。其補缺迅速指定所分省分皆可按價捐買，謂之花樣。花樣又有大小之分。補官照例須先儘正途人員，然爲捐班所擠，雖係正途亦必捐買某種花樣，而後可以望補實官。不祇縣官可捐，外可捐至監司，即道員，內可捐至部郎。光緒甲午與日本開戰，因集餉之故，曾懸價兩萬金捐售舉人，准其一體會試。清至中葉之後，吏治日趨卑下，仕途無異市井，蓋由於此。惟京官雖亦可捐，然終不能補實，且有特定官曹絕對不容捐買者。故當時官場雖甚腐惡，而京曹終較外吏爲稍善也。及至清末，捐買實官之弊政始行革除，然已晚矣。

清時取官之道捐納之外，有所謂保舉，即由某種勞績如軍功河工海運等類得保之謂也。勞績有異常尋常之分，而保舉之程度亦因此而有別。如異常之保，可超越原職而爲之。如縣令尋常之保，祇爲應升之階之同知直隸州知州，異常則可免經此階而至知府。清季濫保實官，乃當時捐納以外之一大弊政。營綠奔競，其污下有不堪言道者。縣至民國時代，始則一律設置知事一人。並曾一度擇地增設縣佐。十年廣東改設縣長。自此各縣皆設縣長，其詳則有現行關於縣之法規。

## 第二款 邑

地方以此爲正式名稱者，祇於漢見之，即皇太后皇后或公主所食之邑。邑中治民之官，亦如令長，命自中朝，歲時以所收租賦納之邑主而已。蓋與縣無異，不過租賦別有所歸耳。此與有蠻夷之縣稱爲道，在漢時統稱爲縣道邑。至後世邑乃爲州縣之別稱，亦如後世郡爲府之別稱焉。

### 第三款 廳

地方以廳爲名者，惟清有之。其佐貳雜職之官司，往往概稱爲廳。然有專管之地方，而可與府州縣並列者，則惟本款所稱之廳。以邊省惟最多，非邊省亦有之。然亦多在省之偏隅，或爲新闢之地。其地方官概以府同知任之，並帶撫民名銜。此等廳在沿邊地方多不設學校。雖亦錄取生員，而必附於鄰近州縣之學校。清時中下地方概稱府廳州縣。

### 第四款 鄉官

自秦而後，鄉有鄉官。漢時尤重。縣下爲鄉。大鄉置本郡太守所署之有秩三老一人。小鄉本縣爲置嗇夫一人。皆掌治一鄉。主知民之善惡，爲役先後。知民之貧富，爲賦多寡，平其等差。並掌教化。凡有孝子、順孫、貞女、義婦、讓財、救患及學士爲民法式者，三老嗇夫皆扁其門，以與善行。鄉置游徼一人，掌禁盜賊。鄉下爲亭，亭有長。主求盜賊，承望都尉，卽秉承縣尉之指揮也。亭下爲里，其長曰魁。一里之中民有什伍。什主十家，伍主五家，以相檢察，民有善惡，以告監官。

漢時重視下級地方，縣令長可入見至尊，上書言事，雖至鄉官亦可如此。且有國家大事，危疑所在，而由鄉官上書，得而轉移者，其重要可以想見。至於魏晉之世，因地方大官日多，鄉官乃日趨微末，不爲世重。至於有隋，乃終廢焉。後世雖有里長鄉約地保等名，大郡州縣爪牙，差於隸役，自愛之人，鄙而不爲，遠非兩漢之鄉官可比者也。

### 第三節 地方軍職

地方軍職，依今日行政統系立論，本宜自有所歸，而與地方官制有別。然在中國往時，恆與地方一般組織有關，而且勢力極大。若置而不論，則於吾國地方自昔變遷之故，未能得其要領。爲求其詳備，所以有本節所述之地方軍職。

漢之刺史，不過司巡視之責，秩止六百石。自靈帝中平五年之後，復改爲牧，位在二千石之上，而以九卿出任。其時奄寺弄權，中朝失政，四方盜起，羣牧專征，成爲漢末割據之局。自是遞嬗以至於晉，地方軍職日多，其權亦日重。

晉既代魏，因承兵戰之後，地方軍職有三。至上爲都督諸軍事，皆兼使持節，得殺二千石以下官。次爲監諸軍事，皆兼持節，得殺無官位人。若有軍事，得與使持節同。又次爲督諸軍事，皆兼假節。惟有軍事時，得殺犯軍令者。

武帝太康時，嘗罷州郡兵。都督知軍事，刺史理民事，分別任人，各不相越。至惠帝後乃併於一人。自是軍民相混。然非要州則單爲刺史，而不兼軍職，時稱單軍刺史。嘗時最高軍職，又有都督中外諸軍事，皆假黃鉞專殺戮，如桓溫曾至八州之多。

此等地方軍職，北朝如元魏高齊亦皆仍之。北周有大都督帥都督等名。然如前所稱都督諸軍事者，則改爲總管。晉之時，刺史既兼軍職，各郡太守，亦復如是，皆兼將軍名號，無之則以爲恥。於是地方軍權乃陵越民政之上焉。

有唐按道設置軍職以統戍兵，大者曰軍，次曰守捉，又次曰城曰鎮，皆統於道。各設主將二人，依北周制，稱大總管。後改爲都督。行軍出征時曰大總管。在其本道曰大都督。高宗永徽而後，凡都督兼使持節者，皆曰節度使。然尚非正式官名。睿宗景雲二年以賀拔延嗣爲涼州都督河西節度使。自是以至開元，時有朔方、隴右、河東、河西、幽州、劍南、嶺南、及范陽九節度使。安史叛後，郭李諸將平亂，自是列將皆除節度使，大者連州十餘，小者不下三四，或兵驕逐帥，或悍將叛國，或父死子繼，或士卒自立主帥，名曰留後。於是方鎮之禍，遂與唐室俱終矣。

宋時既收方鎮軍權，歸之於內，前此節度使之所掌歸之知州通判，而祇存其名，以待勳勞之臣。神宗元豐改定官制遂罷之，而改爲僊同三司。南渡以後，因用兵之故，各州往往升爲節鎮，諸將爲節度使，有兼兩

### 三鎮者。

元時地方軍職，以行樞密院爲最高。樞密使始於唐代宗永泰中，本爲中官所任，掌奏宣之事。至五代時，遂爲樞密院。至宋遂爲國家最高軍樞機關，與中書省稱爲二府。元承宋制，中央既設樞密院，外省亦設行樞密院。其初有征伐之事則設之，事已則罷。或與行省代設。後乃按地常設，其數凡九：一、西川，二、荊湖等處，三、甘肅，四、河南，五、廣北，六、江南，七、淮南，八、江浙，九、福建江西。然亦非出於同時。

明時各省軍事機關爲都指揮使司，而與布按並稱爲都布按三司，爲一省最高正式長官。明初旣於京師置五軍都督府，在外亦設行都督府。至洪武中，始設都指揮使司。至十五年，增設雲貴兩司，共爲十三司。後復有大寧、遼東、萬全三司。又於山西、陝西、福建、湖廣、四川、設行都司。每司設指揮使一人，掌一方軍政。內隸於五軍都督府而轉聽於兵部。復有同知一人，僉事四人。諸人之中，以其一統司事，名曰掌印。一人掌練，一人掌屯田。凡巡捕，軍器，漕運，京操，防禦諸務，皆其所司。其不治事者，則曰帶俸。都指揮使司各官亦勿論流官，卽由部按資選出者，或世官皆可任之。

除都指揮使掌全省軍政而外，各地有鎮守之官。其鎮守一方者曰總兵官，率以公侯伯爲之。凡以本官而掛將軍印者，謂之爲掛印總兵官，如宣府曰鎮朔，大同曰征西，遼東曰征虜，雲南曰征南，湖廣曰平蠻是也。其副曰副將，其獨守一路者曰分守，與主將同城者曰協守。宣德以前，皆非常設，以後則按地添設。天啓崇禎之際，外虜內寇並熾，其數益多。然自設督撫以來，皆受其節制。總兵官而外，有總理祇一有之。萬曆時張居正信任戚繼光，崇其職位，乃令以薊鎮總兵官爲總理與薊遼總督譚綸專理軍務。戚而後則無之也。

最大而不常見之軍職名號，則有經略。唐邊地設經略使，宋有經略安撫使。明永樂十年命楊榮經略甘肅。其後陸鏜萬曆間因備倭，天啓崇禎間因守遼，經略之官始廢有之。清初以明降臣洪承疇爲七省經略。近至民國七年，北京政府嘗用此名以禦南方護法之軍，而以曹錕爲五省經略。此名苟非不得已而對外，吾甚願其不再見也。以上所舉之外，有時以重臣出任地方軍職，則有督師。凡以閣臣卽大學士督師於外者，曰督師大臣。明時



出關征遼管行之。清時平內戰亦有之也。

清沿明舊，各省皆有鎮守之官，皆統於該省之督撫。軍事重要省分，並設提督。其沿江海者復有水師提督。山東、河南、山西三省以巡撫兼提督。山西雍正時曾設之，後乃罷焉。清時凡此等地方軍職爲別於旗營之故，概名之曰綠營。

清時地方軍職，當時視爲最要者，爲駐防旗營。旗營分滿洲蒙古漢軍三種，分以黃白紅藍四色而再分正鑲二種，故稱八旗。滿旗鑲黃旗爲皇帝所隸，故以此爲首。鑲黃正黃正白爲上三旗。其餘爲下五旗。在京曰京旗，在外曰駐防。其駐省會者爲江寧、福州、杭州、西安、成都、廣州，皆以將軍統之，位在督撫之上。保定、開封、太原以都統統之。省外駐防之地，有荊州綏遠城，亦統以將軍。其餘如鎮江、德州、青州、察哈爾、熱河等處，概統以都統或副都統。駐防旗人無論於其地居住若何之久，概不視爲本土之人，故可任所住地之文官而不須迴避。各設專理旗人詞訟之官，謂之理事官，而以同知或通判任之。如詞訟兩造涉及旗人，則由理事官與該管地方官會合審理。清末舉辦地方自治，始令旗人悉以所在地爲本籍，而與本地人民一律享有選舉及被選舉權。各省諮議局議員之中，亦各依其人口之數而爲之設定專額。

#### 第四節 邊官

中國地方制之中，爲安撫內附外族，或爲防備羌胡寇鈔，又或得有新地，歷代恆於沿邊地方，設立邊官。漢時於輪臺渠犂分兩地以護西域，謂之護西域校尉。後兩路歸一，乃名都護。武帝開河西四郡以隔羌胡，設護羌校尉。又徙烏桓胡於遼東塞外，設護烏桓校尉。東漢旣服南匈奴，於其地設渡遼將軍。晉時邊官多稱中郎將。武帝時設護匈奴中郎將，護羌中郎將，護西戎中郎將。廣州設平越中郎將。各蠻夷亦皆設中郎將以護之。劉宋時，邊官多改爲州，如襄陽之南蠻校尉改爲荊州刺史，長安西戎校尉改爲雍州刺史，寧州之南夷校尉改爲寧州刺史，護羌校尉改爲涼州刺史是也。

唐時版圖極大，東不及漢而西過之。凡地營蕃胡者，概設都護府。一、單于都護府，本雲中都護府。二、北庭都護府設於西域。三、安東都護府，高宗敗日本定朝鮮時設，設於平壤。四、安西都護府，太宗平高昌時設，設於龜茲。五、安南都護府，初置交州，後移河南。六、安北都護府，太宗時置，設於漠南。

沿邊各地，復有都督府，其長爲都督刺史，擇其首領任之，准其世襲。都督府亦有隸於都護府者。其下設有羈糜州。而官概爲世承，與後世沿邊土司相似。

元時疆土既廣，邊官尤多。一、元帥府達魯花赤及元帥各一人，設於今川陝西康沿邊等地，其數凡九。二、安撫司設達魯花赤安撫使同知副使各一人，其數凡十五。三、宣撫司設達魯花赤宣撫使同知副使各一人，其數凡六。此爲明清以來川、滇、黔、桂、湘、鄂沿邊土司之所由來。清雍正中厲行改土歸流之策，滇、黔、川土司多歸入流。然至今尙未能盡。惟鄂省西南之田氏舊爲土司大族，已歸流久矣。

明時邊地多設衛所。駐軍屯田以資防守。衛有指揮使，設官亦如各省都司。衛所皆統於本省之都指揮使司或行都指揮使司。所有千戶所，其中有正千戶副千戶鎮守等官，剛初最要之衛有開平今多倫。大寧今熱河。東勝今綏遠。永樂而後，皆棄而內徙。西北邊患，從此日熾，而九邊遂爲極要國防地帶矣。清時特設之邊官鎮守外蒙者，有庫倫辦事大臣。鎮守烏里鴉蘇臺烏梁海者，有科布多定邊左副將軍。鎮守青海者，有西甯辦事大臣。鎮守前後藏者，有駐藏辦事大臣。概爲旗缺。惟駐藏大臣季年有改任漢員者。朝鮮未棄時，有駐紮朝鮮大臣，但非旗缺而統於北洋大臣。

## 第五節 結論

綜觀以上各節所述，實覺其官重位複，層節繁多，若無端緒可尋者。然其中亦非無一定所循之道。於此約之，蓋有三故，一卽因人設官，及其人已往不但其官不廢，久之非其人者亦得受之。此如唐之使相本所以崇任中興有功將領如郭李之輩，後則凡方鎮之首皆膺其職焉。二因事設官，後則非其事亦復設之。此如明時巡撫，

因一時出而調查地方之舉而設，後則不必因何特定之事，乃擇地徧設焉。三因地設官，後則非其地者，亦復設之。此如明時總督本因特定地方一時有征討之事而設者。後則凡有軍事之地方，則皆設之。最後則不必專爲軍事而亦設焉。

上舉三故，亦有其發生之原因，即平時地方增官甚少。軍事一起，則連翩激增。軍事之起也，不外內盜外寇，而內盜又爲速招外寇之原因。漢末盜起，州牧擅兵，晉因宗藩互開，借重外人，而胡禍始熾。唐因用回紇兵平亂，而河湟不守，秦隴殘破。因募集軍旅，措辦餉精，增設治軍籌餉之官，因以日增。

即以平時言之，設官本爲治事理民，恐其治理之不善，故又以官督責之，所謂以官治官也。治官之官，其官自必較所治之官爲大。治官之官，有時嫌其權輕望微，又復以再大之官治之，因而夫官漸多。官大而嫌其疏遠，於是又出京朝官以治之。京朝官雖尊，又嫌其尊而不親，又出宦官以治之。唐宋明季世，宦官之典兵監軍按獄，蓋皆有之。

勿論平時或用兵之時，大官之多，總不外以中馭外，以大臨小，歸於以官治官。故其所增者皆在上級地方。居其下者但見層層供應，處處箝制，少所展布，多得過失。有時一紙命令自上而下，勿論有何不當，凡居中承轉之官，絕不敢挺身而出，爲其屬下正言力爭，反苛求責備，借以邀功取巧。故中級官吏愈多，下級地方政治愈覺其弊多於利也。

漢時號稱政簡，其時設官注重下級與佐屬。其時地方長官皆自辟掾屬，縣令爲事擇人，各得其用。長官雖來自外鄉，掾屬則辟自本地，其不然者，惟三輔而已。逮至有隋，盡罷此制，極端集中，一命之吏，亦必選自中朝。如司牧發之司府經歷，記錄功過之司府照磨，典主倉庫文書之州縣主簿，亦必經由部選。爲之長官者，與之素昧生平，概不加以倚任，乃不得不信任幕友家丁與書吏。官則遷轉無常，無異傳舍，吏則世守其職，居然封建。所賴以運籌借箸者，惟幕友而已。故當清時地方官無論高下，凡其幕中得人多才者，其治績必較佳。雍正時之豫撫田文鏡，咸同中江督之曾國藩，皆其著者也。

居官爲政，受教於幕吏，乃官治制度必至之勢。律令非所素習，吏事非身親歷。知古而不知今，一旦使其治事理民，自覺其無所措手。非假借熟手，問諸能者，則錢穀兵刑，無一能舉。所以浙紹刑幕，部曹胥吏，儼然左右國家用人賞罰之權，而又居於法律上不負責任之地。誠中國政治上之獨有之事也。然以官治官，乃已往地方政治上之所不得不然者，而以民監官，則爲現代地方自治之所應然。其義俟於下章中論之。

本章參考各書

前漢書百官公卿表。

後漢書、晉書、魏書、新舊唐書、宋史、元史、明史、各職官志、地理志。

西漢會要、東漢會要、唐會要、宋會要、明會要各職官部。

唐六典。

皇朝掌故彙編、清會典。

## 第二十章 將來中國地方自治之擬議

### 第一節 上級之部

今人恆言縣爲地方自治單位。凡不論何種組織，言其單位，則爲其中之至小至下者。地方自治之組織，而以縣爲其單位，自必爲下級之自治，亦爲至小之自治組織。同時居於其上之地方，亦自應有其自治組織，如日本之府縣及法國之州，其自治程度，以與英美相較，雖不甚高，然其爲上級之自治之地方，則爲世所公認。吾國廣土衆民，遠在日本法國之上，而謂自治之地方，祇設縣之一級，實非所宜。故本筭始終主張省之一級，應於此設定自治制度。其中所應置論者，則有下列各款。

#### 第一款 區域

上級地方各有疆界，此卽其區域也。此種區域之變更，在單一國家，概爲國家立法之事。若在二重憲法之國家，則有二例：一、概依原狀。縱然有應行變更之處，亦惟於國家成立時，於憲法上明定整理之法。一經整理之後，卽不再更改，如墨西哥是。二、爲特別立法程序與原地同意或住民自決。此謂不論變更何州疆界，或於此分立新州，其立法須依修正憲法之法出之，如原州同意則可不拘此法。卽或原州不同意，而地方住民要求如是時，或於國家有重大利益時，亦可不依特別立法之法。如其出於地方住民要求，則須有選舉國會議員之選舉權者三十分之數以上人數之發起，過半數人數之決定，提出制案於國家政府，再交國會議決。此爲德國前次戰後實行之例。二者均已於第五章中述之矣。至但由行政機關以命令爲之者，則勿論爲單一國家或二重憲法之國家，皆視爲非法之事，自非非法治國家無肯爲之者也。

中國爲單一國家，上級地方疆界，通常法律原可有權加以變更；但其事有關地方歷史民情生活，就此立法

必須充分審慎。致變更地方區域，不外二種意義。其一爲自下而觀，着眼地方之自治，即區域之畫定與變更，必注重地方本身如何有利於自治。文化則求其易於溝通，民情則求其易於融合，生活則求其易於互利。求其合乎此義，或由當地住民創制或複決，皆可行之。如此乃真正民主政治也。其二爲自上而觀，着眼於上級官府之如何控制如何駕馭，苟便於此，即或有礙於地方之自治，亦所不顧。此乃純粹信治主義，揆以地方真正自治之義，乃至不足取者也。

吾國當袁氏專國時代，絕對主張中央集權。其時舊國民黨於各省頗有相當勢力。一時政論，迎合權要，乃有化省爲道之說。曾記進步黨衆議院議員孫洪伊氏於五年之秋出長內務，即有此具體議案。因恐國會不予通過，卒未提出。及至今日，此論仍然未息，而倭寇竟於淪陷區內毅然行之，故東北四省至今竟分割爲十數省之多。其用意蓋純然出於前段所舉第二種意義，爲求便於征服者，控制駕馭地方，滅殺地方勢力之意耳。在彼如此，自不足怪。

自十七年之後，國內增設新省數處，其中如西康固爲適當之至。然僅有十數縣之地，亦使之爲省。所有省之一級機關，一律如數設立，使此十數縣之人民，一如他省，擔負一省之擔負，如察哈爾省者，則自然覺其非常偏重不勝。又如甘肅一省，向以寧夏爲財賦命脈，自寧夏分出，而甘省經濟之力，爲之銳殺。此曾任甘省教育廳廳長某君二十三之春於南都曾對著者歎息而言者也。若真行化省爲道之說，他且不論，但就江浙兩省各分爲二，則江北與浙東，以視江南與浙西，恐不免有偏枯之感。中國既本來甚大，祇宜順其大而治之，所謂治大國若烹小鮮也。治大國如小國，其不得治要，亦如居大官問小事之不得政體也。

## 第二款 事權

本著一貫之例，謂省之一級地方，應於此設定自治制度。夫既有自治組織，自應有其自治專權。凡在國家憲法所列舉中央專權之外，或非全國一律通行之事，又或非國家所禁於地方之事，省均得保留相當立法行政之權，已於第七章之中稍稍置論。如此國中論者，必謂必爲聯邦國家而後如此。然亦不盡然。如蘇聯本非聯邦，

不過其中有不同之民族分居各地而已。但其一九二四年一月三十一日之憲法，則以七邦定爲聯邦，至一九三六年十二月五日之新憲法，則增爲十一邦。此本無聯邦歷史，而以憲法使之成爲聯邦者也。又如革命以後佛郎哥專政以前一九三〇年之西班牙憲法，乃仿一九二四年蘇聯之舊憲法而來者。此亦非聯邦國家，而採用聯邦形式之憲法，而其程度微有不同者也。

攷國人所用聯邦一語，係日本人譯自西文 *Federal* 一字而來者，其義非一定單指聯邦而言。凡由數個公私機關聯合而爲一團體者，皆可以此名之也。中國雖與美德不同，然亦不妨不拘歷史而選以憲法定之爲略近聯邦形式之國家，蘇聯之例固可仿也。故孫中山先生當民國十三年四月於其所著之建國大綱中第十七條主張中央與各省應取均權主義，分配事權。細釋均權之義，並非不論性質，但舉若干事權名稱，歸而爲一，再以中央各省雙方平分，乃係按照性質，其全國應歸一致者，歸之國家，其應因地制宜者歸之各省，如此之說，可謂與近世中央地方分權之國家所取之事權分配標準，殆無大異。其所異者，不過術語不同已。

二十五年立法院所定之憲法草案，自謂本諸總理遺教，然如此重要關節，憲草竟未採用，未免不備。關於此節，其重要問題，爲遇有新事權發生之時，中央各省應歸何方耳。在行分權制之國家，遇此等事時，概以歸之地方爲通行之例。然依事權性質言之，此例未可謂爲盡善。誠以新生之事，依其性質，有不盡應歸之於地方者，如航空即其一端也。對此問題，以天壇憲法第五章第二十六條之規定可稱爲至當。即各款所列舉事項之外，如有新事項發生時，其性質關係國家者屬之國家，關係各省者屬之各省。遇有爭議時，由最高法院判決之。今此憲法雖然見廢，然但就學理及立法技術言之，仍不失其參考之價值也。茲將其第五章所定各條款錄之於左，以資參證。

章中首先標明分權之旨，故於第二十二條明文規定中華民國之國權，屬於國家事項依本憲法之規定行使之。屬於地方事項，依本憲法及各省自治法之規定行使之。其事項則分爲三類，列舉如左。

(一)由國家立法並執行者：一、外交，二、國籍法，三、刑事民事及商事之法律，四、監獄制度，五、

度量衡，六、幣制及國立銀行，七、關稅、鹽稅、印花稅、其他消費稅、及全國稅率應行畫一之稅，八、電報、郵政、及航空，九、國有鐵道及國道，十、國有財產，十一、國債，十二、專賣及特許，十三、國家文武官吏之銓試任用剝察及保障，十四、其他依本憲法所定屬於國家事項。

(二)由國家立法並執行或令地方執行者：一、農工鑛業及森林，二、學制，三、銀行及交易所制度，四、航政及沿海漁業，五、兩省以上之水利及河道，六、幣制及交通，七、公用及徵收，八、全國戶口調查及統計，九、移民及墾殖，十、警察制度，十一、公共衛生，十二、救卹及游民管理，十三、有關文化之古籍古物及古蹟之保存。

上列十三款之中，除其第一、第四、第十、第十一、第十二、第十三各款於國家未立法以前，省得立法外，其餘於不抵觸國家法律範圍內者，亦得立單行之法律。

(三)國家對於各省之課稅之種類及其徵收方法為免左列諸弊或因維持公益之必要得以立法者：一、妨害國家之收入或通商，二、二重課稅，三、對於公共道路或其他交通設施之利用課以過重或妨害交通之規費，四、各省及各地方間為保護其產物對於輸入商品為不利益之課稅，五、各省及各地方間為物品通過之課稅。除上舉三端之外，為美、德、瑞士憲法之所無，而為天壇憲法所獨有者，復有二端。一為國家特別財政徵收權，即國家預算不敷，或因財政緊急處分經國會議決得比較各省歲收額數，用累進率分配其負擔。二為地方財政補助權，即財力不足或有非常災變之地方，經國會議決得由國庫補助之。一則為謀中央財政之鞏固，一則謀各省各地方間之平流共進，不免畸形特絀之勢也。

### 第三款 議會

本憲既主於省之一級，設定自治制度，自應於此設立議會。其最應討論者，為構成議會分子之如何產生。今日各省皆有省參議會。其中參議員，係由省政府提名推薦，而由中央圈定。圈定亦非創例，中外皆嘗有之。清末政府設立資政院，其中議員共分為八類。其中四類五類皆由同類之人互選一定人數，而由政府從中圈



定。六類由特定官階保薦，開單請圈。七類由同資格者每省互選三人由督撫奏請圈定。圈定名曰欽選。此中國之例也。一九二九年之後，意大利下議院議員，由十三種職業團體共同提名，而由法西斯黨幹部從中圈定四百人之名單。幹部亦可於原提名之外別行加入。然後交由合格選民就全單而為可否之投票。是亦一種圈定而為選舉之形式者也。此外國之例也。二者一為帝制時代之一種特權，一為法西斯黨之愚民玩具，皆不足道者也。

五五憲草亦規定省參議會。其議員名額為每縣市一人，由各該議會選出。去歲政府亦有省參議會暫行條例之提出，嗣經立法院議決。其中規定省參議會亦係由每縣市參議會選出之參議員組織而成。此係暫行性質，且未頒行，姑且不論。若就永久高級地方議會以言，如憲草所擬，尚有討論之餘地。名額為每縣市一人，是以一縣市為一選舉區，乃所謂單員選舉區也。此種選制，往往易為一黨所壟斷，其他社團所提出之候選人恆至見遺。言選制者，為救此弊，乃有比例制之創行，亦為近今新行憲政國家中央地方選舉通行之制，如蘇聯以及一九三三年以前之德國是也。

省參議會參議員，如憲草所定，由縣市參議會選舉，是則間接之機關選舉制也。此種選制，歐陸國家雖多行之，然論者多謂其不能直接表見民意，後乃易以直接普通選舉之法。自一九一九年德國新憲法，以直接比例普通密秘定為中央地方選舉之四大原則，故間接選制已為世所不尚。蘇聯舊憲法會取間接選制，故其各級地方議會，皆自下而上，層累而選，如寶塔然。及至一九三六年新憲法頒行，舊行之間接選制，無論中央地方，概行作廢，乃仿德國憲法而易以直接比例普通密秘之法。因此新憲法頒行之後，人稱為蘇聯選制之絕大進步，誠非虛語。

由上舉二端以觀之，無論國中有何成說，將來地方正式高級議會，為求合乎現代真正民主精神，必以採取直接比例普通密秘之制為當。市在吾國為新興之制，設市之時，皆有一定人口標準。至於縣則人口相差極大，其多有至逾二百萬者，其少者有僅及三五萬者。如是使一律一縣選一省參議員，未免失均太甚，故地方議會特別為上級地方議會，其構成議會分子之選舉，要以人口比例為至當。議席人口相差甚遠，往往成為選政

上之極大紛爭，實未可從者也。

選舉不能以運動爲諱，而選舉運動，乃極大之政治教育。求其奏效，則非公開不可。間接之機關選舉，其運動範圍，祇限於寥寥數十人縣市參議會議員之內，極易流於不公開之弊。同時有志競選之人，亦無庸向廣大地方民衆之前宣布政見，而地方民衆，亦無機會可以聆其言論，瞻其丰采。無論何人當選，自一般大衆視之，則視爲漠然與己無與。故此種選制，可謂祇求行事一時便利，至與真正選舉之意，則相差甚遠。

尤有進者，吾國人口久廢調查。但調查人口，必須先有在所必行之事，爲舉其事，而後人口乃不得不從事調查。吾國往時人口，係取定期調查之制，所謂十年一造黃冊也。其事一爲徵兵，自唐天寶亂後，籍帳散佚，簡閱無由，徵兵變爲招募，從此調查人口之事，乃缺一。又其一爲稅收。往時計口出稅，不論男女，一至一定年齡，皆須納稅。故人口之有登耗，國家稅收卽因而有增減。自清康熙中舉丁稅而併於田賦，人口多少，無關國家稅收，從此調查人口之事又缺一。其三爲選舉。此爲吾國近三十年來始有之事。然內政未修，人口總調查至今尙未舉行。今若兵役法既已頒行，若再推行直接普通選舉之制，則將來人口總調查，或可藉此早日舉辦也。

#### 第四款 省政府

上級自治之地方，其行政機關，在單一國家，其長官有出於國家政府之任命者。如法國之州長，日本之府縣知事是也。然日本當濱口內閣時代，於普通運動既成之後，其國內亦曾有府縣知事改爲民選之運動。英國上級自治地方，行政機關爲州議會，自係出於民選。其餘非單一國家如美、德、蘇聯地方長官，概由民選。德國自一九三三年法西斯黨專國之後，始不然耳。其無足取，自不待論。

本署主張省長民選，已見於前。義有未盡，茲再論之。五五憲草，對於省長一職，主由中央任免。此節實不無討論之餘地。五五憲草，執筆者謂係一本總理遺教。然考建國大綱第十六條本主省長民選，惟須俟至全省之縣皆達自治之時而後可。然縣之自治依大綱所定，須由政府與人民協力舉辦應辦各事。其發動之權，仍

然在官而不查民。政府不加發動，因而稽延縣自治之成立，因縣自治成立之稽延，而復稽遲省長民選，人民固不任其責也。若必待全省各縣全達自治之時，證以往事，殊難預期，而關係民治根本之省長民選，殆如河清之難俟。故鄙見以爲爲求各級地方自治之早日觀成，自上而下，先行建立省自治，再由此推及於縣市各地方，似亦未爲不可。

若以爲省爲中央行政區域，於此即可不設自治。然中央行政區域，何祇於省，縣市亦然。又何祇縣市，三宗之村，十室之邑，苟有一火車站郵務代辦處中央觀象臺，亦一中央行政區域也。同一地方，本身爲地方自治區域，而與中央行政區域原可並行，各有其事，不相擾也。且雖不選舉地方長官而仍不失爲自治之地方者，如適所舉之法國之州與日本之府縣皆是。若既明認其有選舉地方長官之權，而仍不認其爲自治之地方，揆之於理，實有難通。德國大綱，今既言人民可選舉省長，則可知省一面爲中央行政區域，又一面仍有本身自治人格。省長爲本省自治監督，殆含有監督省自治與縣市自治之意。至於於本省以內之國家行政，受中央之指揮，是則以地方自治行政長官之資格，受國家行政之委託，法重自治一面，其意可謂至明。

大約第十作言，凡一省全縣皆達完全自治者，則爲憲政開始時期。此處所謂憲政，蓋指本省之憲政而言。必待至第二十三條所云全國有過半數省分達至憲政開始時期，國民大會決定憲法之後，始可謂入於全國憲政時期。由此推論，縱然全國憲政尙未觀成，而一省全縣皆已完全自治，則卽於此一省之內，施行一省之憲政，固無不可也。

關於本節所論各端，當代明公，討論五五憲草者，亦謂其出於一時不得已之通融辦法，而有待於異日之修正。然修正憲法，程序繁重，甚不易舉，何日舉行，頗難預料。即使舉行，而其結案，是否卽如吾人今日之所預期，亦難預料。故本節所論各端，若聽其久懸不決，非但於憲法本身覺其有所缺漏，而於國本之奠定，亦有未宜也。

## 第二節 下級之部

本節所論，爲縣市以下地方，關於此節，大部詳見於第十四、十六章中。國內論者於此亦無甚異見。惟應再三從議者，即選舉複決創制罷免所謂四權皆須求其實際，凡涉不可期別以法律定之之空文，與夫附以難以成立之條件，皆非妥善之立法例也。至於縣長市長之必由民選，固所應然，惟必出以直接，始可謂爲眞合民治之精神。間接之機關選舉方法，歐陸地方雖有行之者甚不足取。故將來之下級地方長官，如縣長市長，其選舉必須直接由人民行之，而不假手地方代表機關。民國十年廣東舉辦縣自治，嘗實行直接民選縣長，先例固曾有之也。

## 第三節 結論

地方自治，其精神在於於地方盡其可能，減少官治，而引導人民使其發揮自動精神，出而自理地方之政。同時於特定門類之中，承受中央委託，代管中央之事，藉此可減少國家用人，節省國家經費。此非謂官治之皆不善也。史所謂循吏者，即官吏之能舉其職者也。然有時而僅見，非必人人能之。且視乎其人，非關制度。所以同在此制度之下，循吏固有之，而循吏貪官亦除之不盡。英國之州與市，昔日皆在官治之下。其官治亦皆甚善，而地方人民必欲於此設定自治制度者，則以官治縱然無害，總不如自治之於人民，較爲親切。爲能出乎已意，爲係本乎對於地方義務精神，與彼官治主義之中，一時偶有二三略可稱道之措施，而於地方稍有利益，即視爲在上者之恩惠德政，人民即須戴頌揚者意義大不相同。況此所謂恩惠德政，又非時時可見，而能保其必能如此者耶，所以官治非可常恃，而自治可以經久也。

自中央言之，中央行政，概爲國家直屬之事，因行專而設官，則有種種機關。因官而置吏，則有種種人員。原係專非得已，不得不然。但因事設官，因官用人，反專亂於官，而人敗其事。良法成爲弊政，美意變爲

惡政。官僚政治，什八九皆如是也。商鞅爲中國法家之祖，雖極端主張君權，然因官吏之蒙蔽侵欺，妨害政事，而嘗痛斥官僚政治之弊。其言極爲透闢。其禁使爲有言曰：「……官立丞監。夫置丞立監者所以禁人之爲利也。而丞監亦欲爲利，則又何以相禁。故恃丞監而治者，僅存之治也。」官僚政治，卽商氏所謂恃丞監而爲治者也。夫國宗行政，因其去民較遠，無法難以自治替代。杜絕官僚之弊，其事在於考試保障考課懲戒等法。若地方之事，則直可自治行之。若於此而亦必封殖官僚，其與現代同趨之民主政治。則將日離日遠矣。



3532

6028

20291

著者: 呂復華

書名: 比較地方自治論增訂

還書日期	借書人

東方圖書館重慶分館



分類號: 3532

登錄號: 20291

中華民國三十三年五月初版  
中華民國三十三年三月再版

(326頁)

增訂 比較地方自治論 一册

添版熟料紙 定價國幣肆元

印刷地點外另加郵費

版權所必  
翻印必究

著者 呂復

發行人 王雲五

印刷所 商務印書館

發行所 商務印書館



575  
06028

