

孟祿著
應天心譯

歐洲市政府

商務印書館發行

孟天祿
應天心譯著

歐
洲
市
政
府

商務印書館發行



「地方自治制度不僅教人爲別人工作，且教人作有效率的合作；可以發展人們的常識，理智，判斷以及社交能力。」

波銳斯公爵 (Lord Bryce)

獻給

我的母校

東北大學

序

我譯這本書是從一九三一年在美國密西根大學院研究市政的時候起始，一直到一九三三年在東北大學教歐洲市政府之後纔完成；時間經過兩年多，工夫費了八百來小時。可是脫稿不久，又趕上本身事變，倉促去國，稿件也失了下落。去年夏天，平安歸來，設法搜尋，到現在纔轉轉得到。我不能不趕緊把牠變成一本書了。

起初譯這本書的義意，剛譯完時候所作的序上有這樣的話：一、是要對挽救「書荒」的工夫上，盡滄海一粟的責任；二、是要給國內大學政治科增加一本中文課本；三、是要給存心改革市政的人們貢獻一點參考資料。同時還把這些話演繹了一番。現在看來，真不免言大而誇，不着邊際之嫌。因為現在我覺得我所以要把牠付印的原因，不能不算不甘於自己心血的湮沒為最重大。

既然把牠付印了，對於原書和譯法，自然不能不說上幾句介紹話。

原書著者孟祿教授 (Prof. William B. Munro) 是美國政治學尤其市政學的權威；這是無需我介紹的。他的政治名著不下十幾種，其中最著名的美國市政府 (The Government of American Cities) 已有威啓芳先生的譯本；市行政原理與方法 (Principles and Methods of Municipal Administration)

Foot)已有宋介先生的譯本；閱者想已讀過。這本歐洲市政府是一九二七年修正再版的；內包英、法、德、意四國的市政制度與情況，且處處和美國的相比照，真不愧一本質量兼優的名著。現在美國各大學中歐洲市政府一科多採牠作課本，更是最雄辯的事實。

我譯這本書的方法，是參用直譯意譯二者之長，以明瞭切實為主；除句法外，章節段落完全保存原書的面目。為格式清楚及讀閱便利起見，特將原書「底註」(Footnote)分為二類：凡註解內容的，都用(註一)(註二)(註三)……標明，註於該段之後，可以算作「意註」；凡註釋參考書的，都用(1)(2)(3)……標明，印於每章之末，可以叫作「書註」。

原註之外，內容及名詞待加解釋的地方還是不能沒有，尤其一九二九年後各國市政方面的變革，更不能不盡量註入。因此，(註一)(註二)(註三)式註文的末尾，常有綴以「*」號的，那便是我自己另加的「附註」。附註材料多從其他出版物，尤其一九二七年後的出版物上所搜集得來的。此外，關於中央政府監督地方政府的形式作成四個圖解，市政上幾個同意的名詞作成一個對照表，也都附錄在書後，聊備讀者參考。

譯書的時候，很好說廢話。每章之末，有用「*」號所引起的文字，那便是當時附記的似批評而非批評的贅言了。現在也沒有把牠們刪掉，聊以存當時的心情與感想的痕跡。

譯書及出版之間，蒙銳德教授(Prof. Thomas H. Reed)闕諾德教授(Prof. H. Knode)感荷

先生及邊燮衡君許多指導和幫助，一同記在這裏，用表謝意。

應天心記于故都 一九三五年六月

序

本書第一次出版是在十八年前。現在已經完全重寫，原書除書名而外，存留的地方很少。

近二十年來，尤其世界大戰以後，歐洲市政府在形式與精神兩方面，都有很大變化。我的企圖是描寫英、法、德、意、四國市政府的這種變化，並且指出牠們的重要。美國學市政的人，由這幾國的經驗，可以得到許多教訓；假如他如此用意。

克利威蘭(Grover Cleveland)說過：「若打算了解某種政治問題，須要先知其原始。」他說的很對；因為問題的性質是常常和牠的原始的時間與環境有關係。因此任何人要研究現在的國家或地方的政治制度，若打算不僅僅作浮皮的了解，決不能和歷史脫開。這便是我對於本書有幾章專討論市政制度之歷史發展的理由。

此次修正再版，我很感謝利物浦大學克拉克教授 (John J. Clarke) 柏林腦頓教授 (Walter Norden) 奧蘇底堪博士 (Albert Sudekum) 羅馬班底尼先生 (Gino Bandini) 奧巴拿馬專門費爾曼教授 (Charles Fairman) 因為他們都給我許多幫助。費爾曼教授更費一年工夫，在巴黎收集許多材料。哈佛大學市政研究社主任盧愛體先生 (Joseph Wright) 用許多方法，並且用最大耐力以便利我的

工作。此外巴士頓拿的哥銳茵夫人(Mr. G. Green)、紐約的意頓女士(Helena S. Eaton)在預備印行的時候，給了許多有價值的幫忙，我也在此誌謝。

一九二七年一月五日

孟祿

575-4
357
2

目錄

第一章	英國城市史	一
第二章	英國市在法律上的地位與權力	二九
第三章	市政府的中央管轄	五六
第四章	城市選舉權與選舉	九一
第五章	英國城市的政黨制度	一一五
第六章	市會——組織與職權	一三四
第七章	市會——行政工作	一五八
第八章	長任公務員	一七五
第九章	倫敦政府	一九七
第十章	蘇格蘭與愛爾蘭的城市	二二二
第十一章	法國城市史	二三八
第十二章	法國城市的中央管轄	二五九

目錄

第十三章	城市選舉權與選舉	二七四
第十四章	法國城市的政黨活動	二九三
第十五章	法國的市會	三〇八
第十六章	市長	三二五
第十七章	市公務員	三四三
第十八章	巴黎市政府	三五七
第十九章	大戰前德國的城市	三七六
第二十章	現在德國的市政府	四〇〇
第二十一章	意大利的城市	四二七
第二十二章	參考書釋評	四五〇
附錄		五〇〇

歐洲市政府

第一章 英國城市史



英國城市
歷史的重
要

論市政的研究，英國在全歐各國中，實貢獻最重要的部分。何以因為她對於造成自由國家之實力的市制度，有綿長而不斷的歷史，超過任何地域。由於此種綿長不斷的歷史，英國城市保有數千案卷與簿書，可以尋到充分有價值的材料。此種材料招引熱心的研究家並且可以光坦他們的工作。再說，英國乃是地方自治，城市自制，脫掉中央管轄的著名地域。她也是美國城市平民政治的母親。最後，英國更是實行市政府分權制度成功的，地方行政有秩序有效率的第一個國家。並且現在她仍然保持在歐洲各國中唯一無二之地位。美國學生研究比較市政制度應當從英國入手，因為英美地方政府的制度，相差尚不太遠。就浮面看，英、美市制度有很大的分歧，但就根本看，他們是許多相同——同一根源，同一趨向，並且市政府的主要目的同是著重市民的個人自由。

英國市政
府的起源
(一)羅馬
的鎮市

英國城市歷史可以上溯到有史以前。耶穌紀元前半世紀，當羅馬侵入時候，英國就有村落。其後幾世紀，此種村落在羅馬保護之下，呈重要的發展。在英格蘭南部與西南部一帶，至少有二十個繁榮的鎮市。鎮

市間有優良道路相聯貫，因為羅馬有許多築路的專家。他們所造的路，現在還有存在使用的。那時候倫敦已經成爲工商業的中心，以外更有十二個重要地域作成地方政府或衛戍鎮市。假如我們詳考紀元後三二〇年時代的羅馬城市，便知道現在仍然存留的不下五十六個。如貝資 (Bath)，洽斯特 (Chaster)，坎特堡 (Canterbury)，意哥斯特 (Exeter)，哥拉賽斯特 (Gloucester)，林賽斯特 (Leicester)，林肯 (Lincoln)，賽里斯堡 (Salisbury)，約克 (York) 與溫洽斯特 (Winchester) 等市皆是。對於這些城市當時的日常生活情形，沒有載籍可查，但我們從考古家所保存關於羅馬時代的物品，可以知道那時候已經達到市埠文化的高等標準。(1)

羅馬人去
後的衰落

但是當紀元後四〇一年羅馬人離開英國時候，這些正發展的區域便陷於強盜侵伐的掠奪狀態。丹麥與薩克森的戰勝者，從北海之外蜂擁而來，把倫敦搗成一座荒邱。並且幾乎洗去其他一切鎮市。有許多是完全毀沒，甚至考古家都不能斷定他們的一定地帶。此後，差不多五百年英國人的生活是輾轉在海盜劫掠，會長爭衡之下。道路多半毀壞，所有市鎮商業都到了末日。侵入的薩克森人是習慣於小村落的鄉村生活。他們是從漁獵，農的原始狀態謀生計；所以用不着城市。迨第九世紀之末，一切騷擾都歸平定，城市生活纔起始復活。在強有力的威賽哥斯王 (Wessex King) —— Alfred the Great, 871—901 —— 統治之下，作成英國的統一，幼稚的城市於是得以成長以趨於繁榮。

(二)薩克
森的鎮市

薩克森時代的鎮市名稱是「鮑夫」或「鮑婁夫」(burgh or borough)。(註1)這種鎮市並非很大

地方，多半是村落，並且多數是用牆垣或溝塹圍住。裏邊居民並不在城裏工作，他們的田地全在牆垣之外。他們的房宅聚在一起，僅僅是爲防禦胡匪的作用。許多鎮市是位於舊日羅馬營幕的地方，或在河流支曲的地方，或在往來便利，軍事險要的區域。所以城市的原名像蘭卡斯特 (Lancaster)，溫洽斯特 (Winchester)，都是營壘的意思，與哥斯埠 (Oxford)，波銳德埠 (Bradford)，坎波銳基 (Cambridge)——牛津，斜釘津，劍橋——都可表現這種義意。溫洽斯特是薩克森皇家法院的所在地，約克是與歐洲東北通商的中心。第十世紀一個歷史家嘗寫過約克是「充滿各地所來的商品，尤其從酒特蘭 (Jutland) 所來的更多。」三德威西 (Sandwich) 是沿海峽一帶的重要貨棧，中部的重要鎮市有德背 (Derby)，林賽斯特，斯丹埠 (Stamford)，腦廷罕 (Nottingham)，與林肯等處。

(註一) burgh borough 譯音是鮑夫，鮑裏夫，譯意都是「市」。所以以後多寫作「市」爲便讀計，或寫作「市鎮」「城市」。

牠們的政

薩克森市鎮的居民通常不過幾百人，其政府事務常由一個法院 (Moot or town court) 辦理。法院是皇家司法與軍事組織的一部，並非是市政府。牠的官長是一個代表國王的法官。有許多市鎮是在貴族管理之下，不過在那種情形，貴族的管理是由於他的屬員或管家執行，也未給人民管理地方事務的機會。歷史家嘗喜歡爭辨薩克森的市鎮，是原始自由而後爲貴族所統制，或者是原始不自由而後到自由的問題；但確實說，對於英國薩克森時代地方政府，我們知道極少。而所知道的事實，又荒渺又模糊。大概那時候的地方自治，因爲歷史的關係與地方的情形，是各市不同。就使同一村市，也許有些時候比另一些時候享

有較大的自由。(2)

(三)諾曼的領市

一〇六六年諾曼人到英國以後，情勢漸趨清楚。勝利者威廉 (William the Conqueror) 曾下令調查戶口財產，其結果保存在大調查書 (Domesday Book) 中 (註二) 由此我們可以知道彼時有多少「市」同時我們也可以知道每個「市」的人口概數，與政府的規模。(3) 凡讀過英國史的人，都知道威廉論功行賞，把許多英國土地賜給他的僚屬，所以除了他自己保有大部土地而外，更造成許多大地主式的諾曼貴族。至於「市」呢，不是包括在貴族的采邑裏面，便是包括在國王的私產裏面。這便是說牠們不是成爲「貴族市」便是成爲「皇家市」。市裏人民似乎已經參加些許地方政治，但是封建的主權者（貴族或國王）在市裏設置「管家」(Baillif)，這種管家乃是市的真正統治者，他制定市場規則，他徵斂采邑的賦稅；他用貴族的名義管理法院。所以在中世紀時候英國貴族的管家確實就是市經理。

倫敦

倫敦是一個特殊地域。因爲牠的廣大與重要，在諾曼時代所獲得的城市獨立程度，其他各城都沒有得到。當諾曼人入英國以前，倫敦已經得到「自由的特許」(Charter of Liberties) 但是牠的內容如何，我們是不知道的。我們所知道的，是一〇六六年威廉所給與倫敦市民的新特許。他下諭說「我希望你們是守法的君子，你們是愛德華王時代的君子，那們，我不能忍受任何人傷害你們。」這是對於貪婪的貴族們一種嚴厲的警告，使他們妄想京都是一個黷墨勒索的好地方的觀念打消。

(註二) Domesday Book 大調查書是英國古代調查戶籍財產的簿書，由於勝利者威廉一〇八六年所發的命令而後製成。

Domesday 原字是判斷的意思，因為調查財產有一種判斷的意味，所以書名用 *domesday*。不過譯名可用大調查書較為明顯，且合乎原書內包。

威廉的孫，亨利第一 (Henry I) 給倫敦市民一個更美滿的特許，包括多種特權——市民自己選擇郡長，脫掉不是他們自己建立的法院的直接裁判，免除種種雜捐 (4) 其餘英國城市都沒有這樣幸運。牠們在諾曼時代獲到任何特許的極少。士泰伯斯 (Stubbs) 說，「倫敦市民的特權，不能看作是普通城市自由的模型，牠乃是城市的獨立與自治的『標準量』，按此標準量其他各城市可以希望去達到。」(5)

(四) 市特許的獲得

該時多數大城市都急切要求像倫敦已經享有的特權，有時牠們要求成功，而得到一些特權。(註三) 城市繼續發展，特許的要求越發堅強，於是十二世紀中葉之後，大多數城市都從國王手中得到地方自由。銳洽德第一 (Richard I, 1189-1199) 因為要求城市人民供給金錢幫助他的十字軍，準了許多城市的特許 (Charter)，以後當他被囚禁而需要贖金的時候，更賣出多數特許。所以王的不幸，乃是城市自治的寶貴機會。城市看出這種機會，於是乎利用牠。銳洽德賣出種種特許給所有能够付價的人民。他的特許是根據先代特許的大體形式，不過內容更加廣泛。約翰王 (King John, 1199-1216) 在位期間，也因為時局不靜，受經濟壓迫，使城市特許的簿書，越發增高。所謂「特許」(Charter) 不過是由國王名義（常常是由他人代辦）頒發一軸羊皮紙，上面印有國家的大印。裏面列舉城市人民所享受的種種特權，並且要他們繼續戒慎以保持其永久。就大體說，「特許」本是蒲蘭泰金奈朝 (註四) (Plantagenet) 諸王打

算得城市幫助，增強他們的勢力，以抗抵貴族的政策，但結果這種政策使英國未久便有許多「特許市」(Chartered borough)的優美點綴。(e)

(註三)例如，溫洽斯特在一一五五與一一五八之間從亨利第一得到第一次特許，而後更從亨利第二得到更多特權。此後各王賜給溫洽斯特的特許很多，最後是一五八七年伊利薩伯女王所賜。一五八七的特許一氣施行到一八三五年的市法人法。

(註四) Plantagenet Kings 蒲蘭泰金奈是英國一個皇家的名稱。由 Geoffrey, Count of Anjou 起始。Henry II, Richard I, John, Henry III, Edward I, II, and III, Richard II, Henry IV, V, and VI, Edward IV, and V, and Richard III, 皆是蒲蘭泰金奈朝之王。

特許的性質

研究約翰(John)所給與城市人民的十個特許，知道各個特許的內容，並不十分一致。一個城市(倫敦)市民得着自己選舉市長的權；而其他城市(林肯)的市民則得着自己選舉監督之權；同時其他八個城市的市民，並沒有得到這兩種權利。約翰時代有些城市得着財政的特權，有些得着免除市外法院的裁判權，有些僅僅得着「他們古代的自由」之批准。凡是他們所獲得的，都是他們用勸誘或賄買使國王給與的。所有特許全是「買賣」而且「講價」的事情。法國各村市獲得牠們的特許多用武力，以後我們可以談到。英國永久沒採用那種方法。因為英國皇家威權太強，武力方法是毫無利益。所以他們用請求與賄買的方法，以獲得所能得到的特許，而後再作進一步的計劃。

特許所賦與的權利

時間向前活動，城市特許的內容規定，逐漸趨於一致。當十三、十四兩世紀時候，特許仍然沒有標準格

式；每個城市繼續的獲得與牠的鄰市不同的特許。但就大體看，以後的特許，賦與城市人民的要有三四種重要權利：

(一) 特殊的地位

第一是法人地位的權利；就是把地方成爲一個團體或獨立市。倫敦是獲得此種地位的第一個城市——在銳治德第一時候。一氣到以後很久，其他城市獲得此種地位者極少。究竟城市組成法人之後能得這些甚麼利益，我們不甚確知，不過知道必定是有許多利益，不然城市決不能如此的熱切去求這種新地位。現在我們更應當注意的，就是昔時（例如十二世紀）城市的特許並非組成法人的特許，不過僅僅給與幾種特權；而特權的給與，乃是給與城市居民的各個人，並非把城市當作一個法律的實體。一氣到一三五〇年左右，組成法人的特許，纔成爲通例。

(二) 財政的特免與商業的特權

第二特許對於城市人民有種種財政上的讓與。特許中常常規定州長不得再到城裏從市民徵集皇家賦稅。國王每年從城市全體得一筆總收入，以代替各種稅務。這個總額數目城市人民經他們自己的官吏，用他們自己的方法，去徵收。同時特許中也時常允許商業的特權，以及道路與市場種種雜稅的豁免。

(三) 選舉地方官吏的特權

第三以後特許時常給城市自己選舉地方官吏的權，並且包括地方法院的院長。每個城市差不多有一個監督 (reeve)，或市長 (mayor) 或審判官 (justiciar) 或郡長 (sheriff) 或其他主要行政官吏。在早市中並沒有市會；但是城市發展，居民已經增加，於是市民採取一種方策，把實際行政權限轉於他們自己所選舉的委員會；那就是所說的「公會」 (common council)。這種變遷使地方民治陷於極度的犧牲，

因為市議員年年連任已經成爲慣例，選舉時候不過是一種形式而已。所以中世紀的英國人，權利並沒被政府剝奪；但是因為他們不能利用，而失掉權利的實例，確實不少。

城市專頭
政治的發

不間斷連任的慣例，給議員們一種確定權利，佔據位置的觀念，並且此種觀念漸漸湛過全個社會。按法理講，市選民已經逐漸包括「城市自由人」的全體；不過，因為地方各種「基爾特」的發生與發展，加以此種組織的排斥性，於是所謂自由人的範圍，逐漸縮減，一氣到十五世紀的末葉，市選民已經成爲市民的極小比例。(7)由於此種寡頭政治的發生，許多市議會實際上已成爲私人把持的機關，於是乎城市從自由的社會變而爲密閉的組織。(8)

但有些城
市還保持
着民主政

但是，這並非一切城市全都如此。許多城市保持着形式實質相同的少許民主政治。牠們由全體公民的意思選出牠們的地方官吏，居民自己建築牆垣與礮臺以保衛自己的財產，同時保留一切小共和國的意義。除國王高級法院的巡行法官外，任何官吏不能到市裏施行司法權。州長與管家能巡察各州，但不能進入市的邊界。市內稅率由自己規定，用自己的方法徵收，更由自己決定消費的道路。有時，許多城市互相訂約，規定商業的自由，或建設管理市場的劃一規則。有時，市政府爲規定商業，更超出牠自己邊境外，包括一些小教區。爲施行此種商業規則，更建立「市場法院」(Market Court)，最重要的是他們所稱的「泥足法院」(Court of Pie-Powder)(註五)

(註五) Court of Pie-Powder 是諾曼法蘭西 Pied-poudre 的譯名，就是泥足的意思。這種法院起始是在管理背負商貨，奔

走風塵泥淖來往各市區的賈販，所以得名。

中世紀末
城市的一般

十五世紀末葉，發現美洲的前夕，英國一般城市差不多都是居民不滿一千的地方。彼時倫敦人口約為四萬；波銳斯套（Edriso）約為兩萬；約克不到一萬五千；但這些乃是英國的大城，與一般城市相去甚遠。於是我們可以想像到一種沒有計劃的居民區域，局部或全部用不規則的溝渠或牆垣所繚繞，房宅擁聚在狹仄，曲折，不修的街道上，而街中人畜往來更有沒膝的泥淖。這種日光不到的仄街中間，更有一條穢水，由於這條穢水，所有城市的穢水或髒物都可以流到附近的河裏。在城的中心左近，有一塊空場，裝點這塊空場的便是基爾特會所或市政廳。這便是市元老年年所選出的市長的衙門。所謂「市元老」（aldermen）大約十二人，實際都是私自選出的。元老出缺時候，現存的元老從普通議員裏擇補。議員呢，名義上是城市全體自由人推選，實際不過由於一個小黨派所選出。

城市民治
的虛帶

彼時所謂城市平民政治實在是一種羞恥。每當選舉時候，城市保安官搖鈴或鳴角經過全市。他並且呼喊「快些快些！為公衆的需要，人人都要集合在市廳之前！」於是乎被這種招呼的人們離開了他們的紡織機與工作檯去到基爾特會所，給已經選出來的議員去喝彩。選舉競爭是極少的。不過，有一時城市曾經分配選舉票，像我們現在的樣子；但是就一般看，為保安官招呼出來的人是很少很少，而這少數到場的人除了給已經選出的人喝彩外，又毫無作用。市長是一市的名義上長官，但他並沒有行政的實權。市元老們是一市的真正管理者。他們任命警察長，制定地方法，規定市場雜稅稅率，並且擔負懲罰罪人的職務。一

言以蔽之，這就是外標民治（自由人都有選舉權）而大權操於秘閉組織之手的市政。

中央管束
的開始

由於這種寡頭政治的結果，發生出一種中央管束制度。中央設治安法官（Justice of the Peace）以管理地方行政事務（9）不管他的名稱如何，這種法官確是行政官吏，司法方面的工作極少。這種官吏是蒲蘭泰金奈朝所建立的，以後因為州長（每州只有一個）不能辦理他們的一切職務，法官的權限遂逐漸發展。治安法官由國王任命，他的主要職務是負擔州中新加的政治職責；不過對於市裏他也有些職務。的確，法官乃是市行政的主要人員，他所作的事務，較比原有的市官吏都多。中央政府任命這種法官辦理地方事務，有時也加以監督；但就大體說，法官是不受任何外部的管轄。法官是一種無薪的位置，但大多數法官的工作，確很優良。

塔道朝與
斯梯阿德
城市時代的
(Tudor
Square)

此種城市組織很久沒有變化。關於道路橋樑的治理，公共秩序的維持，以及貧民的救助，都是治安法官所掌管。組成市府法人的市長，元老，議員執行一定的市內職權，市財產的經理，國會議員的選舉，都包括在裏面。選舉國會議員是一種最重要的職務，因為這種寡頭政治在十七八世紀時候，若非國王把他當作一種獲得國會內擁護者的方法，去極力保持，便早經倒臺。因為自由人在那種狹仄的限度內，實給國王一個好機會去管轄城市所選出的國會議員。因為最顯然的，是管轄一個私結的小黨派總比管轄民衆全體容易的多。因此，無論何時，國王修改市的特許或發給新特許，總是以幫助城市的寡頭政治為目的，那是毫無疑義的。的確，當時有些較大城市表示反對國王這種政策，斯梯阿德（Square）諸王使用法令的手續，取

銷牠們的特許。而後再發給新特許，此種新特許並非爲增進市政府的效能，乃是貢獻一種方策使城市選出的國會議員更容易管理。例如查理第二（Charles II）曾沒收許多市特許——甚至倫敦所享有的特權也被暫時剝奪。

漢諾威朝
治下的市
(Hanoverian)

一六八八的革命英國市政府的組織並無顯著的變更。秘閉的團體仍然盤據市政府。就大部言，朝廷對於特許的干涉已經停止，不過漢諾威朝（Hanoverian）所給的新特許，與斯梯阿德朝所給的也沒有

工業革命

多大區別。(10) 這時候法國與其他歐陸各國的地方政府制度正是劇烈變化着，而英國仍然保持着舊式市制度和已往一樣。假如沒有工業革命的震蕩，牠能維持得更爲長久，也未可知。十八世紀的末葉，工業上因爲汽機產生出來工廠制度。工廠制度引誘英國農村居民到城市去——引誘成千成萬的人民去，到沒有適宜居宅，沒有衛生設備，沒有自來水，沒有警察，沒有火災消防的地方。在此種趨勢下，鄉村鎮市有三四千人口的地方，不久都轉爲三四萬人口的工業城市。(11)

牠對於城
市生活的
影響

因爲這種劇烈變化，舊式市組織遂陷於無助的地位。秘閉團體完全證明不能應付房宅，道路，衛生，自來水，路燈，等等新問題。而治安法官沒有充分的徵稅權限，也不能作這些事務。但是事務不能不進行，於是許多大城市直接請求國會制訂特別法，以資救濟。結果，許多城市得到「改進委員會」（Improvement Commission）的任命。此種委員會有規定一切重要公用事業以及徵收地方各種租稅，以備開銷的權力。同時牠更有借債的權。改進委員會與市政府是分立的，但牠的委員常常包括市長，主簿，法官，有時還包括

市元老。起始時候，委員多是終身的任期，出缺時候，由存在的委員選人遞補；但是有時也規定某種委員應由市中納稅人民按年選舉。（註六）（12）

（註六）例如一七四四年給利物浦的市與教區的改進委員會，其中包括市長、主簿、法官，與每年由納稅市民所選出的十八名重要公民。牠有管理路燈、灑掃，以及清潔道路維持公安的責任。牠有權借債、徵稅以應上述職務的開銷。南愛浦頓的改進委員會於一七六八年建立，包括市長、市元老、市議員，以及其他法定的二十五名人員。牠有管理路燈、修路、穢物清理、修築溝渠的權限；更進而管轄街道的名稱與房宅的號數。

地方改進
委員會的
工作

由於這種改進委員會，許多大城市纔能真正起始工作公用事業以便利居民。創始時候，委員會的權限僅限於四種公用事業——修治街道、清理街道、路燈、與維持公安（管轄警察與巡邏）。但是城市逐漸發展，改進委員會的職權也逐漸增多。以後像展寬道路、建造暗溝、設備公共用水、減少害物（包括河流污穢）規劃建築地域使接近交通大道、設置市場、建設屠宰場、最後以及火災消防制度，都歸牠的管轄。委員會的行為與命令不受中央任何機關的管束，不過，在某種情形下，可以在「地方法院」（Quarter Session）控告。（註七）因為委員會已經成爲地方行政的重要機關，而牠的作用又日漸擴展，同時，城市原有官吏的工作遂日漸減少。（註八）所以在那時候市法人除經理（或糟場）市財產與選舉國會下院議員外，工作甚少。

（註七）此種法院由於一州全體法官會議所組成。

與近世美
國的類比

(註八)在一八三三年以前的百年內，關於建立改進委員會或關於改進委員會的權力的方法，不下七〇八件。

歷史在稀奇的道路裏常行重演。美國學地方政治的學生對於英國十八世紀的這種情形很容易了解，因為那幾乎和現在美國的情形完全相同。美國現在各州 (county) 中居民稠密的地帶，因為特種事業的需要，而同時未必為其他地帶所需要，所以常建立各種改進區。如衛生區，防火區，自來水區，防水區，以及其他種種特區。每個特區都有民選的委員或董事作成行政的機關，並且這種機關有徵稅與借債的權限。不過特區是為辦理特別改進事業而存在，與其他政府的作用不生關係；所以其他政府的作用仍然由原有的州政府或市政府辦理。因此，像伊利諾邦 (Illinois State) 或加利佛尼亞邦 (California State) 的一個公民，同時可以住在一個州裏，一個市裏，一個衛生區裏，與一個學校區裏。——這些州，特區都有自己的行政機關，都有自己的疆界。這種地方機關的重複，使美國地方政治制度達於極端混雜的地位，恰像英國一世紀以前的情形。

十九世紀
前三十年
的市政府

可怪的，英國在十九世紀初葉，代議政治的成績已經成為歐陸各國的模範，似乎地方政治也應當保持民治充實的制度，而不料牠的代議性竟較法國德國都不如。中央任命的「治安法官」兼職的「改進委員會」，以及「秘閉法人」的人員，分割了所有的職權。英國市政府，此種寡頭政治的延續，一部由於英國人民對於政治制度夙抱傳統的保守主義，一部由於政治上的樂天主義，這種樂天主義到滑鐵鏢 (Waterloo) 戰勝以後普遍全國，一部更由於國會的權力過於強大，再加上一部毫無疑義的是民衆對於

政務實情的蒙昧。(13) 地方政治的改進運動雖然在十九世紀的前二十五年得些成績，但是重要問題的解決與重要權力的改變，仍須待國會本身的修改。

改進而以
遲緩

英國城市政治的改進運動所以遲緩，城市人民對於城市事務的冷淡，也是一個原因。他們看治安法官與祕閉團體所組織的政府制度，不感覺特別稀奇。他們說，那是從有記憶以前便是那樣的。並且當以前市鎮很小的時候，這種政府的工作並不亞於其他政府；後來因為城市擴大，人烟稠密，所以纔加入改進委員會。並且他們以為私人營業可以免卻政府的放侈。例如，許多城市間的大道多由關柵公司 (Toll-gate Trusts) 用他們自己款修築，而後在他們所修的道上設立稅關，徵收往來車輛的通過稅。

在改進時期之前，中央政府對於城市了無工作。牠不築路，不立學校，不設警察，也不賑濟貧民。除郵政事業而外，牠與人民不發生任何直接關係。中央助金 (Grants-in-aid)，職權下轉 (devolution) 以及中央對於地方行政的管轄，那時候完全不懂。但十九世紀的前三十年改進的空氣已經很盛，加上國會下院已經變成民治機關，於是地方政治的改造遂遂於實現之期。(14)

改進時代

一八三二年的大改進法案 (Reform Act) 提出城市實際政治方面的改組問題，已經改進的國會

一八三三
年的皇家
委員會

下院對於此案作熱切的討論。一八三三年通過蘇格蘭的城市法後，同年便任命一個皇家委員會去考察英格蘭與威爾士的城市。這個委員會的目的是收集現行市制度一切缺點的情報，研究市官吏的遴選方法，並且對所有特許市的行政狀態作大體的觀察。這種研究乃是充分改進計劃的重要步驟，因為那時候

各種地方官吏的職權是甚麼，職權的產生在何時，各官吏所正作的是甚麼，所未作的又是甚麼，都無人瞭解。所有英國市政府全是纏繞在「特許」、「批准」、「普通法」、「特別法」、「修正法」以及「修正法的修正法」種種糟雜紊亂之中。(15)

牠對於市政的考察

員會的委員們迅速而且美滿的完成了他們的工作。他們考察了許多城市，審核簿記與文書，並且得到大部分的口頭證據。十八個月的工夫他們考察幾乎有大小三百多市。拿這種考察作根據，他們獻上國會一個著名的報告，這個報告所以較同類文件出色的，因為牠充實、清楚，並且敘述有力的原故。(註九)(16)

(註九)這個報告於一八三五年四月出版，名稱是 *First Report of the Municipal Corporations Commission* 共分五本，第一本是報告原文，其他四本是委員們所收集的材料。四年之後，又有全書索引出世，名稱是 *Analytical Index to the First Report of the Municipal Corporations Commission* (倫敦，一八三九) 專討論倫敦。

委員會的報告

報告中除對於各城市法人存立的情形與其特許的普通性質而外，更進而陳述他們所考察的二百八十五市的重要非法與苛斂的事實。更申述市政府不能代表民意的情形，認為市政機關久已失掉人民的信賴，因此引出堅強而公正的斷案，斷定所有治安法官、市法人，全不足以擔任城市發展的工作。所以大城市的舊有制度在工業革命的潮流之下，須完全改革。國會必須制定新法制以適應新時代。牠更說明城市的選民大都不過市民中極少的部分，並且選舉登記的手序，也沒有任何合理的章程。(註一〇)

(註一〇)在二二市中人口總數爲一八〇〇〇〇人，此數目中自由人約爲八八〇〇〇人，不足全人口百分之五。利物浦人口爲一六五〇〇〇，選民不過五〇〇〇；砲賽茅斯(Portsmouth)居民四六〇〇〇，選民僅一〇二；蒲雷茅斯(Plymouth)居民七五〇〇〇，自由人僅四三七，而其中尙有無住所者一四五人，這種情形差不多各市皆然。

考察中發
現的情形

委員會發現大多數市政府是由市長與市議會所組成。市議會是常由市元老與市議員所組成。市元老與市議員普通是在一起開會，但是市元老爲審議特殊事件，按習慣有時另自開會，不過這種例子極少。市會開會幾乎全是秘密的，也不把日程報告於民衆。——委員們認爲這種方法有許多弊病。例如，他們發現地方官吏有時由市議員分配給他們的親戚朋友；很少，甚且不管被任命人的資格與履歷。舉個實例，寇文萃(Coventry)市政府人員有兩個當市立學校的校長。每年七百磅的薪金由他二人平分，但是學校僅有學生一名！委員們還發現有些在本地無住所的市官吏從市府財政局支薪，但是毫不服務。這種掛名領薪的位置存在於許多城市。還有一個人同時兼幾個位置，每個位置都領全薪，但是他並不能完全辦理他所有的職務，也只能辦一個位置的職務。此外，更有些支薪而不到差的官吏，例如蘭卡斯特(Lancaster)的主簿二十二年沒到他的辦公室，——但他從沒有一天未支薪！再有一些城市的市長，代辦治安法官，檢驗市場書記，典獄長——大批職務，在每個職務，他都支一定的薪金。至於微末弊竇，更是到處皆然，——市元老們用公款備辦私人的宴會，不付代價的使用官產，腰包裏常裝些不是自己的零錢。美國學市政的學生研究這些事實須要熱烈的呼喊使自已國家的城市要像防止病症一樣的去防止種種不法行爲。

經理不良
與腐敗

報告中更注意到城市簿記的放弛與紊亂的情形，認為那種簿記制度，不僅允許而且獎勵公款的妄用。市有財產，市會議員們並不看作是全體居民所委託代管的產業，而常看作是他們自己的私產。因此，他們有時使用很低的租金，甚或沒有租金，租與他們自己或他們的密切親友。波威克市（Berwick-on-Tweed）有價值二四，〇〇〇鎊的田地，便是用這種方法給自由人使用，市財局得不到一個「便士」。此外市會人員臨時來錢的方法便是出賣國會議員的位置，國會議員雖極小城市也都有的，這種出賣不是秘密的，乃是公開的拍賣。有時，富有的候選人，便承認在他的議員任期中，所有市政府的開銷由他支給。總之市會人員由種種方法所得的賄賂，市民是永久不知道的，因為市的進款與支出，並沒有公開的帳簿。

讀者若讀了一八三三年皇家委員會所收集的四冊證據，能得到一種印象，覺得過去百年間城市中，的劣點並沒有新奇的創造，凡美國市區「黨會」(Boss)為豐肥他自己所利用的種種妙法，英國城市沒改進的時候，全有其對照。塔滿崗堂(Tammany Hall)的蒲蘭開提稱之為「完全誠實的接合」(Perfectly honest graft)約有百種形式，——多數為種種錢幣的名詞。(註一)就另一方面言，委員會所發現的侵吞公款與浪費大宗公款的事實還很少。那種弊端乃是許多地方所不免的。委員會所發現的某個城市的非法或舞弊，並非其他各市全是那樣。各市依照地方情形與主要官吏的性質都有牠自己的特點。疎忽與缺乏為公盡職的觀念，在事實上恐較比純粹詐偽的更多。市長與市元老們把市財產租與他們自己，和他們自己訂契約，甚至於辦理這些事情使他們自己從中取利，並不覺得有甚麼不應當的理由。總之，那時候乃

是政府公務員對於道德義務，理性蒙蔽的時代。

(註一一)塔爾內堂是民主黨紐約城的大本營。成立於一七八九年。

委員會的
結論

委員會所批評的事情很多，但總括一切事實所引出的結論，是未免過火。其結論認為一切情形的惡劣過於所表示的事實證據。委員們把所有的經理不良與不法行為都詳細的列在表上，並且加上解釋，呈於國會，說這些惡劣乃是英國市政府一般的特色。實則印出來的證據，並不足以證出那種概論。例如，與紐約的萊哥綬委員會(Lexow Commission)所發表的相比較，英國皇家委員會所收集的事實是完全不足動人的。牠作出乾燥的報告，其整個目的不外留一種印象，使人把英國城市在沒有公共注意的寡頭政治下的時候絕不像所想像的那樣惡劣的觀念打消。

舊制度的
重大缺點

但無論如何，英國舊市制確有兩種無可辨駁的大缺點——就是缺乏代議性與缺乏中央監督。治安法官不是選舉的，市長，市元老，市議員，並非代表全市人民，乃是代表人民中的一小派。改進委員會的委員常常自動連任，而這些官吏對於市務辦理的，既不優良，更不熱心，但這是無足怪的，即現在時代若非政府使用人民的錢，對人民負責，那們人民也無法能使政府辦事如何有效能，如何熱心。再加那時候英國城市自治太過，也很受累。這個似非實是的斷案，可以證明的。市政府不由中央政府幫助，指導，也不由中央政府監督；牠的官吏用他們自己的方法作事，常常誤入歧途。他們不與鄰近城市的官吏合作，他們把地方利害放在全體利害的前邊。因此，牠們所需要的乃是多加些『民治』(Democracy)減少些『自治』(home

rule)——大體方法就是委員們所貢獻的。

考察的結
果

當委員會報告交到國會時候，盧賽公爵 (Lord John Russell) 立刻提出一個法案，普通稱爲自由

黨法案 (Whig Bill) 計劃把委員會所發現的弊病，作一個通盤改革。(17) 由於這個法案的規定，所有城

一八三五
年的自由黨
法案

市特許的規定與新制度矛盾的，都須作廢；因此，所有舊的市特許，名義上縱然存在，而實質上則須歸於一致。市法人的觀念恢復了原始的地位，就是「地方政府的法人，由居民選舉，爲居民作事，向居民負責」。牠更規定法人的行政機關須包括市議員的組織，市議員由所有地方納稅人平等，直接選出，任期三年，並且居民繼續納過三年市稅的，都享有選舉權。

其他重要
規定
○(一) 中央
管轄

這個法案的特色是在創議增大中央政府對於市政府的管轄權與監督權——以前所完全缺乏的權力。牠規定以往由市法人任命的某種市的治安法官，以後都須由朝廷任命。牠更把幾種地方官吏的法定權限作成清楚的界限；同時，把司法與行政的作用更特別分開。地方政府企圖把這兩種職權劃分清楚，這乃是第一次，但劃分的仍然未大完全，法官仍然具有少許行政作用，像酒照的允許，便是顯著的。

○(二) 選舉
的市會

就大體言，自由黨法案的主旨，是每個城市須建立一個確實代議的機關，這個機關立時應當具有幾種相當的職權，嗣後依時機變化更可以給以較多職權。自此以後，市會可以制訂「附律」(By-Laws)，任命一切行政官吏，管理一切公用事業，徵收地方稅，決定預算，以及舉行市借債。因此市會遂成爲市政府的主權機關。不過，在某種情形下，市民的權利如被侵害，市民可以向「地方法院」上訴。

法案的範圍

自由黨法案更提議牠的規定可以應用於已經列在表上的一百七十八市。不過這個數目並未包括英格蘭威爾士的全體城市，因為許多較小城市無取乎列在表上。倫敦也未包括在法案之內，因為牠是京都，加上牠的廣大地域與特殊問題，須用一種特別法去規定。倫敦這次被除外，於是乎牠的政府改組問題，一任一任的內閣向下遲延，一氣到半世紀之久，沒能解決。一八八八年倫敦市政府纔行改組，而所改組的不過是局部。除倫敦外，所有英國市政府的，確由於此次法案置於劃一的基礎之上；並且此法案更規定以後不得發給與現行制度相矛盾的新特許。

對於法案的反對

自由黨法案遭許多下院中保守黨人的反對，但牠的普通原則已經被保守黨內溫和派所承受。

例如皮爾（Sir Robert Peel）——於是結果沒有任何重要修改便通過於下院。但在上院裏，反對的更利害，而且不能調和。（18）上院貴族們不敢作全體的拒絕，但他們作一種堅決的奮鬥去提議修改，以減殺法案的精髓。例如，他們提出民選的市議員四分之一須為終身任期。下院雖然不能接受這種嚴酷的修正，但法案有些地方已經現出調和之必要。例如，市會議員本規定全體由人民選舉，至此，下院不得不承認民選的市議員任期三年，市議員須要選舉其中的三分之一，作成市元老，任期六年。這種組織保守黨希望維持市會的鞏固性。再，自由黨法案提議治安法官由人民直接選舉，貴族們不聽這些結果，自由黨同意治安法官由朝廷任命。由於種種變更，最終這個法案於一八三五年九月通過，成為法律書上的市法人法

法案的通過

(Municipal Corporation act) (21)

牠所造出的重要變遷

就大體言，一八三五年的市法人法所造出的變遷如下：已往大部市議員已經成爲任命式了，此後復爲選舉的。市會開會必須公開，不得秘密。市會具有一定的課稅權力。市會帳簿每年必須審計。市會借債與出售市產須受中央的監督。市會權力較爲擴大，最要的，得有管理市警察權。至於由各種特別法所設立的改進委員會並未提及，但牠會規定這種委員會可以將其職權轉交於改組後的市議會，而且許多改進委員會已經照辦。法案最重要之點，並不是置重在新權力的授與，乃是置重建立一個確實代表民衆的機關，而後再授與以種種權力。(20)

一八三五年的市法人法雖然是很重要的，但牠並未使英國城市的延續發展作出何等驟變。牠所變化的市政府的基礎是從慣例到法律，從多數習慣到一個法典。牠不像一七八九與一八〇〇的法國市法律，也不像一八〇六到一八〇八的普魯士法典，掃蕩舊制重新另造。牠不過把英國市政府幾世紀以來的理論轉到實現的地位。所以牠對於精神方面變化的效力，過於形式方面。就是牠的熱心擁護者，也並不以爲牠所規定的各種問題算得到相當的解決。因爲牠並沒有給市會像現代市會所有的廣大職權，牠僅僅是作一個良好的發腳點，而後當市會表現出來牠們的能力時候，國會再漸漸的增給以各種職權——例如，

一八四八，一八五四，與一八七五的公共保健法 (Public Health Act) 一八四七與一八五六的警察法 (Police Act) 一八五八的地方政府法 (Local Government Act) 一八七〇的市鐵路法 (Tramway Act) 等等皆是。這些法律都是一八三五年以後半世紀所制定的，於是城市的職權又形混淆。所以一八八

一八八二年的法典

二年把所有關於市政府的種種法律結成一個充實的法典，這就是所說的市法人（聚合）法（Municipal Corporations—Consolidation—Act）（12）這個法典雖然半世紀來有多數的修正，但現在仍為英國市政府的法律基礎。不過，現在又有重編的必要了。（註一二）

（註一二）英國市法人法現在仍未重編。見孟祿的歐洲政府（一九三一年出版）“Government of Europe,” W. B. Munro.

關於教區
與市區的
地方政府的
法

一八八二年市法人（聚合）法並非英格蘭與威爾士的唯一地方法典。當十九世紀的後半期許多昔日的鄉村教區受了工業化，而人口大見增加。這些地方滿可以建為特許市，但其中有感情的與非感情的種種難關。（註一三）所以一氣至一八九四年國會通過設置「市區」（urban district）與「鄉區」（rural district）的法律之前，牠們仍繼續着「教區」（parish）的政治，現在許多「市區」有很多人；牠們的名稱在美國人感覺中以為是城市，但牠們並不像特許市的政治，市區議會也沒有與市議會同等的權力。

（註一三）一八三五年法律下，市的數目為一七八；一八七一年增至二二四。但現在英格蘭威爾士可以呼作城市的地方，不下七〇

〇。

現在城市
化的英格
蘭

英格蘭是一塊大小城市聚合的地域。現在牠的全人口四分之三是聚居在城市與市區裏。鄉區的面積約佔全國土地百分之九十，但其居民僅佔全人口百分之二十四。所有「州市」（county borough）——就是大城——的面積，不過佔土地的百分之二，而其居民差不多佔全人口百分之四十，這種事實，更

可以看出人口集中的表現假如我們再加上倫敦行政州，那們，『州市』所居的人口便佔全人口百分之五十以上。英國人民的一半居住在百分之二的土地之上！畢竟是一塊人口集中城市的卓越地域。

英格蘭與威爾士的人口現在約四千萬，除倫敦外，人口超過五十萬的僅有四市——伯明罕，利物浦，滿洽斯特，與許田。人口約二十五萬的有七市——波銳德埠(Bradford)，波銳斯套，利茨，紐卡斯特，腦廷罕，砲資茅斯，與西罕(Westham)居民在十萬以上不足二十萬的市，約三十。其中有些是『州市』，有些是『市』，又有些是『市區』。但城市居民的主要地域是在大多數的較小市鎮——那便是居民從一萬到十萬的地方。從英格蘭南端到蘇格蘭的邊界，這種城市不下數百之多。

* city, borough, town 本都是城市的意思。唯現在英國把 borough 專指特許市，而 city 有時專指特許市獲得稱『城』之權者。不過書中有時也用作普通城市之意。

看見英國中世紀市政之糟塌，腦筋中很映起我國現在一些市政未修的城市，『無風三尺土，有雨一街泥』的景象。看見十九世紀初年，英國市政府公務員對於道德義務，理性蒙蔽時代，又不盡想到我國的現在。

參考書目

- (1) J. S. Reid, "The Municipalities of the Roman Empire," (Cambridge, 1913).
- F. J. Haverfield, "The Romanization of Britain," (London, 1915).

- G. L. Gomme, "The Village Community, with Special Reference to the Origin and Form of its Survivals in Britain," (London, 1890).
- F. W. Maitland, "The Origin of the Boroughs" in the "English Historical Review," vol. xi, pp. 13-19. (1896)
- E. Conybeare, "Roman Britain," (London, 1903).
- T. F. Tout, "Mediæval Town Planning," (London 1917).
- (2) Henry John Ford, "Representative Government," (New York, 1924), pp. 30-87.
- F. W. Maitland, "Township and Borough," (London, 1898).
- Sidney and Beatrice Webb, "The Manor and the Borough," (2 vols., London, 1908).
- (3) A. Ballard, "The Domesday Boroughs," (London, 1904).
- F. W. Maitland, "Domesday Book and Beyond," (Cambridge, England, 1897) pp. 172-219
- James Thompson, "Essay on English Municipal History," (London, 1867).
- C. Stephenson, "The Origin of English Towns," in the "American Historical Review," xxxii, pp. 10-21, (October, 1926).

(4) (5) William Stubbs, "Select Charters," (Oxford, 1895) pp. 108—109.

(6) Adolphus Ballard, "British Borough Charters, 1042—1216", (Cambridge, 1913).

此書中收集約翰王以前的特許凡三百三十件，倘有其他關於城市的文卷。著者分析排列作成法典形式。此種收集乃是研究十一、十二世紀的英國城市組織與特權的最有價值的材料。

(7) C. W. Colby, "The Growth of Oligarchy in English Towns," in the "English Historical Review," vol. v., pp. 633—653 (1890).

(8) A. Ballard and James Tait, "British Borough Charters," (London, 1923).

Thomas Madox, "Tirma Burgi, or an Historical Essay concerning the Cities, Towns, and Boroughs of England," (London, 1726).

H. A. Merewether, and A. J. Stephen, "History of the Borough and Municipal Corporations of the United Kingdom," (3 vols., London, 1835).

Mrs. J. R. Green, "Town Life in the Fifteenth Century," (2 vols., London, 1895).
Edwin Benson, "Life in a Mediæval City," (London, 1920).

Charles Gross, "Bibliography of British Municipal History," (New York, 1897).

pp. 29—31

- (9) Charles A. Beard, "The Office of Justice of the Peace in England," (New York, 1904).
- (10) F. W. Maitland, "Township and Borough," (London, 1898) p. 95.
- (11) Arnold Toynbee, "The Industrial Revolution," (London, 1896).
F. J. Foakes-Jackson, "Social Life in England, 1750—1850," (London, 1917).
J. L. and Barbara Hammond, "The Town Laborer," (1920).
P. Mantoux, "La révolution industrielle au xviii^e siècle (Paris, 1906).
Elie Halévy, "A History of the English People in 1815," (New York, 1924).
- (12) "The Minutes of Evidence Taken Before the Royal Commission on Local Government," (London, 1923) Appendix xxviii.
- (13) H. A. Merewether and A. J. Stephens, "History of the Borough and Municipal Corporations of the United Kingdom, etc," (3 vols., London, 1835).
Sidney and Beatrice Webb, "English Local Government from the Revolution to the Municipal Corporations Act," (6 vols., London, 1906—1922).
其中第一卷為第一冊 1. "The Manor and the Borough," 2. "The First Report

of the Municipal Corporations Commission."

- (14) Erskine May, "Constitutional History," chap. xv.
Molesworth, "History," chap. vi.
Spencer Walpole, "History," chap. xiv—xv.
Marriott and Slater 麥里奧特和史拉特
- (15) Sidney and Beatrice Webb, "Manor and Borough," (2 vols., London, 1908) ch. xi.
- (16) A. J. E. Cockburn, "The Corporations of England and Wales," (London, 1825).
Thomas H. Reed and Paul Webbink, "Documents Illustrative of American Municipal Government," (New York, 1926) pp. 3—29.
- (17) Hansard, "Parliamentary Debates," 3d. series, xxviii, 541—558 (June 5, 1835).
Sir Spencer Walpole, "Life of Lord John Russell," (2d. ed., 2 vols., London, 1889).
- (18) Spencer Walpole, "Life of Lord John Russell," (2 vols., London, 1898).
Graham Wallas, "Life of Francis Place," (London, 1898).
C. S. Parker, "Life of Sir Robert Peel" (3 vols., London, 1891—1899)
G. M. Trevelyan, "Lord Grey of the Reform Bill" (London, 1920)

Stuart J. Reid, "Life and Letters of the First Lord Durham," (2 vols., London, 1906).

(19) 5-6 William IV, c. 76.

(20) I. G. Gibbon, "Minutes of Evidence Taken before the Royal Commission on Local Government," (London, 1923) Part I, appendix xxx.

(21) 45-46 Victoria, c. 50.

T. J. Arnold, "Law Relating to Municipal Corporations in England and Wales," (5th. edition, London, 1910)

J. J. Clarke, "Local Government of the United Kingdom," (London, 1925).

"Encyclopedia of Local government Law."

第二章 英國市在法律上的地位與權力

英國市政
府名稱的
混淆

英國市政府的名稱，外國人聽去是很爲混淆。在地方政府的書裏，可以讀到「城市」(Municipal borough)、「州市」(County borough)、「國會市」(Parliamentary borough)、「京都市」(Metropolitan borough)、「愛爾蘭市」(Irish borough)、「蘇格蘭市」(Scottish burgh)、「城」(City)以及「市區」(Urban district)——這些還沒說到「行政州」(Administrative county)、「鄉區」(Rural district)、「救貧區」(Poor-law union)與「教區」(Parish)。所以在討論一切法律的情況之前，似乎應當先把這些名稱解釋清楚。

定義
(一)城市

所謂「城市」(Municipal borough)就是已經得到市「特許」，而還沒有升到「州市」階級的地方。(註一)這個定義似乎不很顯明，但我不能作出再好的定義。城市居民的多寡並非特許的條件，許多老「城市」不過一千居民，但現在居民不滿五萬的地方，按例是不能得到市特許的。「城市」的本質是在組成一個「自治團體」——不在乎地域的大小或重要。現在英格蘭與威爾士約有二百五十個「城市」。(註二)

(註一)一八八二年市法人(聚合)法第七條：「市」(Borough)不論牠原意如何，就是適用本法的城或鎮(City or town)」

(註二)蘇格蘭與愛爾蘭城市的數目，視第十章。

一九三〇年底統計英威的「市」(borough)共二百五十六個(見英國市政年鑑——一九三一年——一九頁)

(二)州市 所謂「州市」(County borough)乃是因為政治目的從州治脫出而自己作成一個行政州的城

市。州市不向州議會裏選送議員。(註三)英格蘭與威爾士約有八十五個「州市」。所有居民五萬以上的城市，由保健部(Ministry of Health)考察，而後加以命令，便可作成「州市」。保健部這種職權是承繼以前地方政府署(Local Government Board)的。(註四)州市市議會的職權範圍與行政州的州議會相同。在組織上，城市與州市相仿；唯一的差點，便是權力的範圍。

(註三)一些共同利害的事務，由市會與州會的常務委員會聯合辦理。

英威所有的「州市」(County borough)共計八十三個。所以市與州市共計為三百三十九。(見(註二)的參考書同頁)。

(註四)州市居民不滿五萬的有四處——坎特堡(Canterbury)、瓦塞斯特(Worcester)、洽斯特(Chester)與波頓(Burton-on-Trent)。

這種例外是由於歷史的或其他原因而來。現在居民不滿五萬的地方不能建為州市。即居民超過五萬的地方，也很難得到州市的地位，因為州議會總是特別反對的。在增設新「州市」問題上，這種市與州的衝突，便是一九二三年地方政府皇家委員會之任命的原因之一。

(三)國會市 所謂「國會市」(Parliamentary borough)乃是選舉一個或數個國會下院議員的選舉區。牠的邊

界大概和城市或州市相吻合，不過不總是完全相同。國會市與學市政的人沒有必需的關係，因為牠並非是地方政府的單位。美國名詞與英國國會市相仿的便是『市國會區』(Urban Congressional District)。

(四) 京都市

所謂『京都市』(Metropolitan borough)就是倫敦行政州中的二十八市(borough)。這些京都市並不在市法人法中規定，乃是根據一八九九年倫敦市政府法(London Government Act)所組織，牠們的權限比其他『城市』『州市』都為狹隘。

(五) 城

在英國，『城』(City)的名詞(除倫敦城而外)並非指一種特殊種類的城市。所謂『城』不過是一個『城市』或『州市』得到官命稱『城』的權利的地方而已。這種權利的取得，也不是因為地域大小，居民多少，或地位重要的關係。有些小市已經是正式的『城』，但有些大市並不是『城』。威克田(Wakefield)居民約五萬是一個『城』，但南愛蒲頓(Southampton)居民過牠的三倍，而僅是一個『市』。有些『城』是主教或大主教現在或以往所在的地方。(坎特堡，約克，牛津全是)有些是國王賞賜的頭銜。(利茨Leeds，許田Sheffield是)當國王希望加光一個市的時候，這種賞名是唯一的方法。(註五)得有這種光榮名稱的市，其政府的組織與職權，並不發生任何變化。牠並非得到法律上的新地位。唯一的異點，就是牠的市長變名為『公爵市長』(lord mayor)而已。(註六)

(註五)現在較大地方已經都帶着這種光榮了。伯明罕，利物浦，滿洽斯特，許田，波銳德埠，波銳斯套，利茨，紐卡斯特，曠廷罕，等全是『城』。

(註六)「公爵市長」並非因之就成爲貴族或上院議員。這種解釋，對於英國的讀者是多贅的，不過非英國人普通或許想政治的公爵，宗教的公爵，法律的公爵，以及公爵市長是屬於同一階級，所以解釋也不爲費詞。

(六)市區

「市」與「市區」的分別是很爲重要，一個「市區」(Urban district)僅是一個居民的區域，並沒有得到市特許，所以牠的政府並不由市法人法所規定，但牠是已經組成爲地方政府的單位，其政府組織較「市」爲簡單。現在大小市區，從居民五百到七萬五千的，已超過八百以上；而新市區更由各州議會與保健部聯合辦理，逐年增加。再者，凡市也都是按例的市區，因爲市會都具有市區政府的一切權力。

總結

簡潔說，凡依照一八九四年法律所組成之「非鄉區」的地域，便是「市區」；假如牠有時得到「市特許」，那便是「市」；假如牠已經脫掉所在地的行政州的管理，便是「州市」；不然，牠便是「城市」；假如牠現在或已往是主教的所在地，或獲得國王特賜的頭銜，那便是「城」(註七)。

(註七)「市」或稱「城市」如我國「普通市」然；因爲牠是在州的管理之下，如我國「普通市」在省治之下一樣。「州市」與我國「特別市」相同，因爲牠與州平等，如我國「特別市」與省平等一樣。

地方政府 中「市」的 重要

在這些種種不同的城市政府裏，對於學市政的人最重要的是「市」；「市」之外許多「市區」也有同等的重要。一八三五年法律，當時適用的是法中列舉的一百七十八市；但牠也規定國王依照該法的條款有權特許新市。這種所有市特許均須一致的規定，一八八二年法律仍舊保持。(註八)所以英國並沒有像美國所用的普通特許制度與特別特許制度的名詞。每市有牠自己的「特許」；有些是很古時代的

市特許

市特許的性質

黃色羊皮紙；有些是新印的證書，上面有國王的親筆簽字與國家的大印。所有特許裏面條文都是依照市 法人法裏的一般規定，並且每個新市特許的請求，牠的情形都被單獨審察。雖然居民是一個條件，但一個市區無論居民如何多，不經過請願、審詢，以及朝廷認可，是決得不到市特許的。就這意義看，英國是「特別特許制度」(Special charter system)。就另一方面看，凡市特許所建立的市政制度是確切相同。不像美國給一個市是市長與市議會的政府，另一個市是委員制的政府，更一個市是市經理，以及其他種種不同的組織。英國市政府的組織大體方面是完全一致。但這種一致，並非凡市的權力是完全一致。各市權力互有不同，因為國會是在不同時間，用特別法所賦與的特權，有時給這個市，就許沒給那個市。英國不像美國立法機關對於城市的特別立法有憲法的限制。(1)

(註八)嚴格說，不在市 法人法規定之內，也能給一個地方一種市特許。但自一八三五年以後，並沒有一個地方得到市特許而還在法律範圍之外的。假如有這種事發生，牠便創始一種新市制。

市特許如何得到

(一)呈遞請願書
(二)對於州會等的公告

任何地方希望作成特許市，第一步是呈上一個教區或市區居民所簽字的請願書。或市區議會認為相當的時候，代替人民呈遞請願書亦可。這種請願書名義是向國王請願，實際是遞到樞密院 (Privy Council) 樞密院依法審詢之後而加以決定。(註九)請願書並不必需過半數納稅人的簽字。當請願書呈上時，必須交付樞密院中的一個委員會；而後「公告」必須給到請願者所在州的州會與保健部。一八八二年法律更規定請願的公告須要在樞密院委員會所指定審詢的期日以前，至少一個月，在倫敦公報上

公布 (London Gazette) 或依照委員會所指定的方式將其公布，使一切利害關係人全都知道。(2) 而後利害關係人可以呈遞「反對的請願」。

(註九)一八八二年市法人(聚合)法規定的手續如下：「假如英國的市鎮或市區的居民家長，或其他居民，用請願書呈到皇后，請求給與自治法人的特許，皇后陛下，由於樞密院的忠告，以為應當用特許把該鎮市或市區或其他地域，建立成爲「城市」，使其居民組成市法人時，皇后陛下，便依照市法人法的規定，用特許去建設該「城市」使其居民組成法人，那是合法的。」——二一〇條。

(三)地方審詢

同時舉行一種地方審詢。這種審詢是委託一個爲這種目的而任命的委員辦理。委員常常是對於地方政府的法律與程序有充分知識的律師。他去到請求特許的地方考查牠的成績。考查之後，他向樞密院作一個報告，樞密院轉給保健部一個副本，以徵求其意見。

(四)樞密院的工作

委員的報告通常多被採用，尤其當牠被保健部所嘉納的時候；不過樞密院的委員會不受任何方面的拘束。有時，牠不重視保健部與地方委員的意見，如一九一三年給穀牆(Cornwall)的佛威(Howey)一個市特許，那時候佛威居民還不足二千五百。一個新市的建立或不建立，通常不經過國會；牠是經樞密院中委員會的考詢，而後經樞密院忠告，國王採決的事情。保健部長可以陳述意見，但無否決權。

(五)特許草稿與組織大綱

假如樞密院決定去允許這種請願，於是教請願人呈一個特許草稿與市組織大綱，附帶一張畫明市的疆界與市內分區的大地圖。就事實看，特許必定使新市的規定在市法人法的範圍裏，因此，所有市特許是極爲相類。並且每個特許的草稿都經倫敦各中央機關詳細審核；必要的時候更加以修正；最終，纔把文

件呈於樞密院惠國王陛下，以求批准。批准後內政部長 (Home Secretary) 即行公布。

(六)最後的批准

(七)在某種情形下國會的認可

但是有些情形，程序並不如此簡單。假如當一個請求市特許的請願書呈到時候，同時，一個由居民十分之一以上簽名的反對請願書也呈到，這種情形下，特許草稿與組織大綱的批准，必須國會之認可。國會的認可，常常由於公法案 (Public bill) 的序文，但在某種情形下，這種事情可以交付一個委員會，並且經過一切與私法案 (Private bill) 相同的程序。(3)

總結

在此，吾們可以作一個總結，市特許的一般程序如下：(一)居民的請願 (無需全民的過半數) 或由市區議會的請願，(二)合法公告送到一切利害關係人，(三)呈遞反對請願的機會，(四)委託一個委員辦理地方審詢，並報告他審詢所得的意見，(五)把這種報告送到保健部求牠的意見與批評，(六)特許草稿，組織大綱與地圖的備製，(七)樞密院的批准，(八)在某種情形下國會的認可。

英國市特許所包含的是甚麼

市特許的內容是甚麼，大體說，牠訂明市疆界，規定市議員人數，確定市內分區的數目與疆界，(或不分區) 指定第一次選舉市議員與市元老的日子，並且規定「市長，市元老，市議員，所有的職權，權力，以及一切消極，積極的特權。這些權利大體都是法律上所授與市長，市元老，市議員的」。凡特許給與一個市，在一定期間內，必得提出於國會的兩院，但就大多數看，這不過是一種形式，因為除上述特殊情形外，兩院對這種事情，全不加干預的，一個市特許已經按上述的程序而發下，以後牠的效力，在任何法律行為上，不生問題。

特許的請願
經常被拒

獲得市特許並非容易的事，因為有些時期多數請願都被批駁。在一八八八年到一九二五年之間，對於特許的請願，特別從嚴，被批駁的請願，佔三分之一以上。這個期間內僅批准五十六個新特許，平均每年不到二個。雖然如此城市的數目從一八三五年到現在，已經增多二倍以上。英國最小的「城市」是海登（Hedon），居民約一千；最大的是伯明罕，居民在百萬之上。（4）

因為甚麼
希望市特許

因為甚麼市區都希望得到市特許，組成一個「市」？第一，因為牠若到市的地位，便享有許多利益。「市」是英國地方政府中的主角。牠有一個尊榮的市長作首領；牠有市元老的組織使其政府有永續性；牠的市會具有其他地方組織所沒有的職權；牠有自己的警察，與自己付薪的治安法官。（註一〇）在市特許下所組織的市政府可以說人民對於市自治能更有興趣；市會較比加大，那就是多一些市民能參與地方事業的管理。再有，市比市區好的地方，就是市議會能根據一般權力制定「附律」；所謂一般權力，就是「善良法規與政府」(The good rule and government)的權力，也便是美國人所說的「警察權」(The Police Power)。一個市是一個永續性的法人，有市章，市徽，市廳，以及其他種種光彩。再有許多歷史上所加於市的光彩，——全是「市區」所沒有的。

（註一〇）但現在新成立的市，很難設立自己的警察，並且無論新市舊市，市治安法官有薪的並不多。

市的疆界

當一八三三到一八三五年著名的皇家委員會作牠的地方政府考察時候，報告中說，大部市疆界「尚且正確」。就事實看，彼時市疆界大多數是釐定在超乎記憶之外的極早年間，可是一些人想關於疆

一八三五
的疆界委
員會

界問題不必提出重新更正的計劃因為是恐怕疆界問題引起地方的騷擾，增加城市重新改組計劃的新難關。不過，一八三五年法律經國會平安順利的通過之後，接着便有市疆界委員會的任命，使牠到各市，依照歷代相傳的疆界，去釐定城市的疆界。唯有充分理由時候，疆界方許變更。當時，委員會把牠的意見報告於國會，但國會並未立法，於是古代邊界仍然保存。(5) 但該報告是非常重要的，依嗣後中央政府決定疆界問題，大部採取其中意見，可以顯見。從一八三五年到一八八八年市疆界多由國會法律作普通的變更，每次變更都須有一個特別法。一八八八年之後，市疆界變更，主要由地方政府署 (Local Government Board) 與其承繼機關保健部用「臨時部令」(Provisional order) 去辦理。市會在市法人權力之內，可以議決向保健部請願，變更疆界。此種請願必須附帶法定形式的地圖，並向所有利害關係人公告。保健部得到請願書及其他材料後，派一個考察員到請願的市作一個公開的考詢(假如該請願有人反對)，而後決定對於請願的允許或批駁。(6) 地方考詢的費用，不能超過法定數目，由請願市負擔。向保健部請求變更疆界的請願，非常之多。不過，應當提明的，市會還有向國會請求制定特別法以擴展疆界的權，有時牠們也喜歡走這條道，而不向保健部請願。

市疆界現
在已由臨
時部令而
變更

「城市」變
為「州市」
的程序

當「城市」希望變成「州市」時候，也是向保健部請願，並且呈上補助請願的材料——自然，市內必須有五萬居民，那是法律規定的條件。就一方面言，部長對於這種請願可以不理；但就另一方面言，在一切合法的公告與考詢之後，保健部可以用「臨時部令」建立請願市為「州市」。假如城市自願，也可以

向國會請願，要求特別法。國會非經內閣大臣表示特權的捨棄，不能建立「城市」的，因為「城市」的特許，是國王の特權。但國會把「城市」建爲「州市」，卻不受任何限制。不過，城市請求變成州市的並不常有，因為州議會對於「州市」的建立，極爲反對，而這種反對又很足以發生效力。(註一一)(7)

(註一一)從一八八八年到一九三二年，城市要求變成州市的請願，有三十三起。其中，二十九起是向保健部(或牠的前手，地方政

府署)請願的，僅四起向國會直接請願。二十九起之中，除六起外，全由「臨時部令」所批准，但國會對於這些部令，批駁三件。

市法人的
人員

英國的市並不僅是一塊特定的地域，牠更是人民的團體。的確，人民作成市的法人，所以特許的條文常有「市法人由市長，市元老，與自由人」或市民所組成。市法人的根本觀念就是爲公共目的而組成的全民團體，所謂公共目的便是增進公共利益。英國市的行爲由於牠的市議會作代表，確似一個法人組織。

鎮會

英國的市議會(borough council)時常(雖然不總是)呼作「鎮會」(town council)即市已經得到「城」的地位時，亦然。市議會從許多淵源具有多種權力。

牠的權力
從那得來

於此，我們遇到英國市政治中多種混淆的第一種。假如你向英國的市書記(Clerk)問市議會所有的職權，他便介紹你一切聚合法，普通法，私法，樞密院令，臨時部令，以及中央機關所頒布的法規。因爲市的職權並非根據某一個法令，乃是淵源於多數的法令，而一八八二年聚合法是其中唯一的，但有些方面，並非最重要的。國會永久不喜歡把廣泛，普遍，確定的權力，授與下級立法機關，而喜歡一件一件的給與各個地方的行政機關(如警察，衛生，馬路，房宅，市鐵路，等等)；所以其給與，是在不同的時期，用不同的法律，有

時，更以不同的程度施於不同的城市。

(一) 從習慣法

市權的淵源，第一而且最古的是「習慣法」(Common Law)。因為在一八三五年市法人法之前，許多市已經組成類似法人的團體，此種團體得到一切習慣法的權力——例如，在該地普通法院享有訴權與被訴權，財產權，財產的出租與出售權，以及法人圖章權。這些權力一八三五年法律並未剝奪，而且使之更有效力，更趨一致，使之以後在公認的途程上更施行無阻。一八八二年聚合法更申明國會不得用法律含義剝奪市法人已經明確享有的一切權力之原則。所以除非由法律的明顯規定，一切不能認為變更。(註一)因此，就是現在，少許市權仍然有以習慣法為最終淵源的，所以當此種權力發生問題時候，他們仍須依習慣法的原則去解決。

(註一)「本法決不損害本法施行以前(一八八二年十二月三十一日)所頒發的特許之效力；凡本法未施行前，已經存在的市法人的一切權利，權限，特權，地位，財產，職責，責任，與義務，本法不加取消，減削或損傷。……凡本法規定所取消之法律，以及本法其他明顯之規定，均是無損害者。」二五〇條。

(二) 從市法人法

不過，從一八三五年法律加一八八二年聚合法，以及其他種種修正法，城市得到許多從習慣法所未得到的權力——如，課地方稅，建立與保持地方警察制度，建築市鐵道，設置學校，以及其他種種權利。就另一方面言，許多古時的特權被取消的也不少，選舉地方治安法官權被取消，就是一個顯例。從一八三五年起市治安法官已由朝廷任命。一八三五與一八八二的市法人法是很重要的法律，但僅研究這兩個法律，

決不能得到現在市權的正確範圍。因為牠們不是像法國一八八四市法典(Loi Municipale of 1884)那樣的法典；牠們並不包括所有的市組織，市職權以及市程序的全部。

(三)從非市法人法的普通法

因此，我們得到市權的第三淵源，就是種種普通法，例如，一八四八與一八七五的公共保健法(Public Health Act)；一八七〇的市鐵路法(Tramways Act)；一八八二與一八八八的電燈法(Electric Lighting Acts)；一八九〇以後的種種房宅法(Housing Act)；一八九二與一九一九的公共圖書館法(Public Library Act)；一九〇九與一九一九的市設計法，以及種種教育法(Education Act)以及其他各種法律。(8)這些法律有些規定是『命令的』；所謂『命令的』(Mandatory)就是法律所授的權力，市必得施用，所加的責任，市必須辦理；如一八七五的公共保健法便是一例。命令的以外便是『得許的』(Permissive)也可以稱『採用的』，所謂『得許的』就是法律所授的權力，在某種情形下，市府可以選擇採用；如一九一九的公共圖書館法，便是一例。此外更有『命令』、『得許』參用的法律，如一九二一的房宅法，便是一例。市政府對於『得許的』法律，採用與否，根據市議會三分之二的表決為決定。國會很明顯的沒有採用美國方法用城市複決(referendum)或人民投票。(9)

(四)從國會議的地方或私法

英國市權第四種淵源而日漸重要的，是國會給各個市所制訂的『地方法』或『私法』(Local Act or Private Act)此種情形，大市尤甚。當普通法的規定不合市情的需要，或市沒得到所希望的權力時候，市議會可以依照地方特殊情形之必要，按自己意見，向國會呈上一個『地方法案或私法案』(Local or

Private Bill) 例如一八七〇、一八七八、與一九二一關於城市製水、供水、以及水價的法律，是普通法。假如這些法律的規定，不合於某市的情形，於是該市市會便可以根據該市的特殊情形，（物質的或財力的）呈一個私法案，要求國會給牠特別權。不過，在這種行為之前，市會必須召集選民大會，得他們的認可，這是一九〇三年市公債法（Borough Funds Act）的規定。這種請願很多，尤其當城市計劃辦理大事業的時候。

這種方法使英國賦與市政府權力的制度，化為柔性，牠允許各個城市作實驗的嘗試。一個市會請求某種權力而得到，其他市會於是乎援例請求。國會由此對於個個案件可以表示幫助的行為，而新權力的給與，也不泛濫；因為國會有時使用一個普通法把相同的權力給與一切城市。換言之，私法或地方方法的制度，乃是一種實驗的方策，也是普通法的開路先鋒。但由私法案得到權力，乃是一種緩慢而且耗費的方法，市財政局長為私法案支用市款之前，必須得保健部的批准，這便是中央政府防止這種方法濫用的限制。

私法案的
程序

「私法案」進行的程序，與其他法案不同，應當加以解釋，第一步由市議會通過一個議案，令市書記或其他官吏依照議決案所希望的事案起草一個法案。同時，召集一個選民大會以取得支用市款進行私法案的權力。於是乎法案和市會的請願書，加上各種解釋的文件，呈到國會下院的私法案處（Private Bill Office）（19）同時，公告必須送到一切利害關係人（法人或個人）。這些手續必須在下院的法規或「常務法令」（standing order）所規定的日期之前辦竣。而後，請願書是先到私法案請願檢查員地

方檢查。檢查員二人，一由上院任命，一由下院議長任命。檢查員並不檢查法案的內容如何，是僅僅檢查請願的呈遞、公告以及其他手序，是否確合法規的規定。即使檢查員證明請願的手序不合，在某種情形下，法案仍然可以提出國會，不過通常遇這種情形，多是取消了。當檢查員證明請願的法案合法時，便提出於國會，作「一讀會」，然後交付於私法案處，作形式方面的審查。(註一三) 審查後便是「二讀會」，二讀會可以辨論法案的大綱(但非細目)。已經通過二讀之後，法案便到「私法案委員會」(Private Bill Committee)作一切條文詳細的審查。假如沒有反對該法案的請願，他便走到無反對法案委員會 (Committee on Unopposed Bill)。在此，應當附帶說明的，是地方立法委員會(Local Legislation Committee)這個委員會在每年開始時候任命，由十五個委員組成，對於一切私法案給與地方政府的權力，若超過普通警察權與衛生權的，牠都作初步的審查。(註一四)

(註一三)私法案先提出於上院者，約有一半。關於進行程序，兩院大體相同。

(註一四)爲辦事之必要起見，地方立法委員會可以分爲二組。牠已經成爲英國地方政府的重要角色，而且牠的委員已經造成繼續性。尤其不管下院中的政黨起伏如何，牠的主席年年不變已經成爲習慣。密德布羅爵士(Sir William Middlebrook)從一九一三到一九二二，是牠的主席，嗣後的主席便是羅賓森爵士(Sir Thomas Robinson)，一直到现在。

私法案的
審詢
私法案進行中最重要的一階級是私法案委員會。下院中有許多私法案委員會。牠們都是由選任委員會(Committee of Selection)任命四個無利害關係的議員所組成。私法案委員會作一種審詢或考問，

使請願人與抗議人自由舉證與辯論。他們時常請法律師幫忙請願人——市會——常由市書記與「國會代辦」(Parliamentary agent)出席。「國會代辦」是倫敦的律師(時常是辯護士)他是專門辦理私法案委員會的事務。他的工作是有償的。他的報酬，便是進行私法案的費用之一部。(註一五)

(註一五)許多年前對於進行私法案雇用「國會代辦」的費用，支用公款，市府是否有法定權力，曾發生問題。以後經過重要案件(Begina vs. Sheffield, —Law Reports—6 Queen's Bench, 652)高等法院判決該種支出，無法定權力。由於此次判決的結果，國會於一八七二年通過「市公款法」(Borough Funds Act) (35-36 Victoria, c. 91)至一九〇三年又加以修正，所以現在市府當種種條件俱備時，對該種支出，有法律權力。

私法案進行的費用

市議會在負擔進行私法案的費用之前，必須得保健部的批准。此外上文已經說過，更須經選民大會的召集。這種大會是很可注意的，關於法案的解釋，與費用的討論，均在大會決定。若大會投票反對提案，市會必須把法案取消。(若反對某部分，便取消某部分)便不再有所耗費。這是一種為市民經濟上利益的規定，因為，在任何情形下，進行私法案總是需很大費用的。

國會代辦

關於「國會代辦」與「國會律師」(Parliamentary Counsel)也應當略為說明，因為他們乃是城市進行私法案或請求「臨時部令」時候，花費最卓越的部分。(註一六)這種「代辦」與「律師」是熟悉西寺與白宮(Westminster and White hall, 即國會與政府)一切辦事手序與方法的專家。但他們並非習慣上所稱呼的「狼狽家」(Lobbyist)。他們不是周旋在走廊覆道，設法運動國會議員的。他們

乃是預備「案由」以備呈於委員會；排列證據，以備提出最終辯論的。私法案委員會是一種半司法性的機關，牠不是舉行美國式的審詢。那就是說，牠並不是不分皂白的使任何人都能出席，並且發言，不管法案與他是否有直接利害。在英國，所有反對私法案而希望出席的人，第一必須先證實他們的地位；換言之，就是他們必須表明與該法案確有利害的關係。註（一七）

（註一六）「國會代辦」時常是護士，而「國會律師」時常是法官，「代辦」預備提出的案件，「律師」去辯論並查證人與證物。國會律師職務是法律職業中特別高等的地位，有些時候其人員是英國最能幹的法律家。當地方法案沒有人反對的時候，便沒有雇用國會律師的必要；國會代辦可以辦理一切。

（註一七）地位問題，由於全院預算委員會（Committee of the Whole House in Ways and Means）的主席，副主席，以及議長任命的議員數名所組織的「評判委員會」決定。

政府各部
與私法案
立法的關
係

私法案委員會審問兩造的口供，審查一切文件與證據，並注意國會律師的辯論。牠更從政府中當管的各部——如保健部，營業署，交通部——得到關於該法案的意見。凡私法案都由政府各部去審查，這乃是英國國會慣例上一種奇異而重要的特色。各部都有擔任此種審查事務的專家。按例，各部對於私法案的報告，並不包括全部；時常牠是特別注意於法案中的幾款，而更特別注意部裏認為足以建立不良的前例，或其弊端，而特別反對的幾款。

最終行爲

部裏的報告，無論何事，對於委員會委員盤查證據是很有用處。當委員會得到一切材料與證據時，便

對於下院作牠自己的報告，報告裏陳述對於法案是批駁，或通過，或修正而通過。這種報告是常置重部裏所給的意見；但並非總是如此。例如，保健部年年反對繼續的私法案裏，特別的規定，而並未申明牠的精確理由，便不能為委員會所置重。至於私法案委員會的報告，下院通常是接受的；不過，委員會所贊助的法案，交到下院，有時也失敗，或大加修改。但下院反對委員會的報告而制訂私法的事實，則極為罕見。(註一八)(註一八)(註一八)

(註一八)蘇格蘭的私法案用不同的程序辦理，牠是規定在一八九九年蘇格蘭私法立法程序法中。(Private Legislation

Procedure - Scotland - Act of 1899)

對於現行
程序的異
論

(一)浪費
私法案委員會是半司法性的機關；委員會辦公室含一種法院的空氣，而且一切企圖都是要使法案達到確實的價值。這種方法可以免除委員受政治勢力的影響。因此，這種方法遂被贊美，尤其熟習美國議會裏委員會審詢方法的人，更加贊美。因為美國立法機關裏對於私法案沒有這樣半司法性的審詢方法。但是，英國現行制度，也有牠的深刻缺點。牠對任何方面都是浪費，尤其當法案被劇烈反對的時候。國會代辦與國會律師是一筆確定的包費；證人證物都得弄到倫敦；測量與地圖的備辦，以及一切材料的採編，等等麻煩，無一不需很大的費用。

(二)遲緩
而且，制定地方法案也是一種費時的事情。假如法案的請願在十二月呈上，就沒有非法的延遲，也得六七個月纔能通過。在習慣了風火般制定法律的美國人看來，似乎過長。再者，現行制度也使國會負一種沈重的負擔，牠是應當免除這種負擔，而多去注意鉅大而重要的事務。尤其，私法案必得通過兩院，大多數

議員對於地方法案毫無興趣，所以各種條款都貓貓虎虎的飛過，絕不是因為中央各部的審慎看過，與私法案委員會的詳細審查的原因。

英美情形
的比較

行政機關審查立法，乃是英國立法制度的特色，美國制度中完全沒有的。美國邦政府對於城市要求無權享得的權利，沒有負責監視的機關。邦長（Governor）否決是唯一的方法，但並不常見。就另一方面言，英國私法案制度的公開程度較美國為狹隘。在英國當法案已交到委員會時，除直接利害關係人而外，不送公告的，而且僅僅允許利害關係人出席，對於法案贊成或反對。在美國，所有法案的審詢，是大撒廣告，而且在委員裏，任何市民，不管他是否直接利害關係人，都可以出席贊成或反對。（註一九）

（註一九）在美國，這種特權常呈顯然的妄用，每個議員都可知道。

在法律演
化下地方
法律的地
位

地方法是普通法的前鋒。在英國更其如此。有許多權力，國會不願一齊賦與所有城市，而願用特別法賦與特別必需的城市。當此種新權力表現其價值時，其他城市乃起而要求。待一個一個城市都得到後，最終國會把牠作成普通權力。因此許多普通法都是由各個地方法所產生。一八七五的公共保健法是顯著的實例。法國與德國的方法，是先醞釀一種理論，而後把這種理論組在普通法典裏。這不是英國人作事的方法。英國城市權力的普通法乃是一塊磚一個磚築成的，牠並無任何計劃。英國人常說這是一種「迷濛渡過」的方法，但實際看，牠乃是最明哲的政治哲學的結晶。

（五）從部
令

第五種市權的淵源，是從國會權力下政府各部所頒布的部令得到。這種部令是部立法的一種形式，

與私法案性質相仿。下邊便是六種不同的部令：

- 一、部令由中央某部（如保健部或營業署）制定，不必提出國會，頒布後，就生效力。
- 二、部令依頒布而施行，但必須提出於國會的兩院，不過兩院對部令無需討論。
- 三、部令不能立時生效，必須提出於國會，若國會兩院不提出反對時，四十日後，方生效力。
- 四、部令非經兩院議決與批准，不生效力。（這便是普通所稱的「特別部令」，Special order）
- 五、部令非遇政府機關的反對，不必經手國會便生效力；若有反對，便必須國會的批准，而成爲「臨時部令」(Provisional order)
- 六、「臨時部令」無論有無反對，非經國會依臨時部令批准法 (Provisional Orders Confirmation Act) 而批准，不能作成最終的效力。

由於上述各種部令，尤其後邊所說的「臨時部令」各個城市逐時得到新的權力與增加的權力。例如，保健部用臨時部令可以允許城市擴張自來水，建造增添的下水系，或變更疆界。營業署用臨時部令可以賦與城市建設市瓦斯廠，或設置市港塢的權。交通部可以用臨時部令賦與城市建設市電燈廠，或擴大市電車的權力。內政處 (Home Office)，教育署 (Board of Education)，農業署 (Board of Agriculture) 以及其他中央各部，都可以在牠們管轄的範圍內，賦與城市各種權力。

各部向城市頒發臨時部令，乃是答覆市會的請求；但請求事項必須部內官吏審詢以後方能答覆。

國會對於
臨時部令
的批准

詢時候任何利害關係人對於請求事項都可以提出反對。假如請求臨時部令而被批駁，城市可以向國會進行私法案，以求得到所希望的權力；假如被允許，部令所允許的權力，非經國會批准，不能確定有效。按常例，國會對於臨時部令的批准，常合在一起用一個批准法案，一齊批准。批准法案與其他公法案用同一方式經過兩院，除少數例外外，大多數都是沒有反對與爭辯的。自然，國會對於某個臨時部令可以批駁，偶而一個法案裏僅包一個部令時，便許遇到這種不幸；但這種不幸並不常見。由於臨時部令的方法城市取得殊別權力，近二十年來已經成爲一般贊同的方法；因爲牠是迅速，省錢，以及其他種種方面都較進行私法案爲滿意。但是有些事情，超出了臨時部令的範圍，市會必得走私法案的道路。

此種制度
有減少國
會負擔的
效力

部令與臨時部令制度演出一個很大的功用，因爲牠救濟了國會對於地方小問題的大部審議之勞。牠建立一種堅強的前提，就是認爲一些地方問題，要由行政專家解決，不要由政客解決。美國各邦議會時常費掉整天工夫去辯論某城的邊界是否可作微末的擴大，市區界線是否可以變更，某市是否要爲新建公園而借債，某市街道是否可加展寬，等等小問題。例如，在英國制度下，臨時部令所包括的事務，一點不用國會討論即行批准的，估計麻沙秋色斯 (Massachusetts) 邦議會，至少費牠的四分之一時間去討論那些事情。但是英國制度並不能實行於美國。何以英國內閣任何時都享有國會下院的信任，而美國政府行政各部對於國會，或任何一院，並無信任與不信任的關係。因此，美國國會並沒有給行政各部任何立法的權力，即使臨時爲牠幫忙，也沒有。假如某部作那種事情，無論何時，國會必定拒絕批准，——並且從經驗上

牠不能實
行於美國

判斷，牠能常有這種趨向的自覺。總之，根據分權制度的政府，若施行英國的臨時部令制度，一定不能有圓滿結果。

總結

根據上述，我們知道英國市取得權力，有五種淵源——「習慣法」，「市法人法」，其他命令的，得許的，等等「普通法」，「地方法或私法」，以及各種「部令」，尤其是「臨時部令」。據此情形，有人要想英國不同的城市將有很不同的權力的確，是有不同的權力，但並無重要的不同。所以，如果你發現英國某市政府的任何部分（財政，公業，公共衛生，公用，或教育）具有廣大權力，你便可以確信其他各市大概有相同的權力。所不同的，僅是特殊事務，如單獨改進計劃之類。某市為進行公共改進計劃，得發行三十年公債的權。其他市為較小的改進，其公債年限就許降為二十五年。這便是「私法」與「臨時部令」缺乏劃一性的結果。精鑿的說，英國國會已經賦與城市一些根本權力，而更經私法與臨時部令的方法假種種片段的允許，以補充根本權力之不足。

英國市議會是市權的焦點

現在我們再看看地方握權機關，英美制度不同之點。美國制度，大體是制定法律列舉各種權力賦與市長，各局或單獨賦與市議會，甚至賦與警察長。英國除極少數例外，是不如此的：權力並不是賦與市長，或市審計，或警察長；而乃是賦與市，賦與市法人的團體，由法人的機關，市議會，去運用。另外有少許賦權給與警察委員會與教育委員會；但就大體言，所有運用市權的法律責任，是市會負擔。牠可以委託另外機關以職責，但非權力（註二〇）。

(註二〇)例如，市議會可以用「附律」規定房宅稅的稅率，委財政局按率徵收；於是財政局便有徵收的職責，但財局並未得到定稅率的權力。

英國傳統的地方自治從古到今永久是很堅強。有些市權是自由運用毫無限制；市會對於這種權力用牠自己的方法去運用。但其他權力市會便不能自己任意了；因為國會賦與這些權力，是要市會運用的時候，受中央監督的。的確，英國市權是鉅大而且穩定的增長，關於公共保健，衛生，房宅，教育，與「市營業」各方面，更為顯著。所謂「市營業」(Municipal Trade)乃是公用事業的公有與公營，如電燈，交通之類。是關於中央監督的範圍與性質，以後當更有所討論。

市權的解釋

市會對於任何事務，必定在牠所有的權限之內活動。除由習慣法或國會直接間接所賦與的權力之外，牠便無權力可言。按慣例，英國法院對於市權常行寬待，市會運用非國會法律明許，而由法律解釋上似乎含義的權力，法院也與以贊助。但市會行爲，一有損及市民個人的權利，或加重市民個人的金錢負擔，法院便改而用嚴格解釋的原則；不允許市會有超過法律明文規定之外的較大權力。

英國市法人的責任

(一)因爲權力的未用

關於城市因爲不施行其政府權力所發生的責任問題，英美有相同的法例。英美二國法院均主張，因爲未施行普通法所賦與的權力，而致有損害的發生，市法人不負責任。當某事的制訂規程或附律的權力賦與地方政府時，地方政府便有自由運用的權力，無論何人，沒有權去要求政府必須依某種特別方式，或達到某種程度，運用這種權力。這便是英美二國的原則。但英國法院適用此種原則，似較美國爲尤甚。在英

國，就是國會法律積極的確實賦與的特別權力，並明定地方政府有施行的義務時候，地方政府因為未施行，亦不負任何責任。假如市會制訂一種『附律』，忽略或避免施行此種權力，任何人因此種原因而遭損害，政府在普通情形下，也不負賠償責任。(註二)(12)美國便不然，當議會對於市法人加一種特別職責，若市政府未盡這種職責而致個人或個人財產遭損害時，被害人可以提起訴訟。

(註二)在英國，法律所加於地方政府的職責，若地方政府不盡職，大陪審員(Grand Jury)可以提起控訴。假如法律上有刑罰的規定時，更可以加以刑罰。

(二)因為官吏或雇傭人的損害

但兩國城市法律之原則主要不同之點，乃是關於城市對於其官吏與雇傭人的侵害行為或錯誤行為的責任問題。英美兩國法律上一般原則，凡普通雇傭主對於他的代理人或雇傭人，在正當工作範圍內，由於疏忽或過失，所犯的損害行為，雇傭主負完全責任。這就是所說的「上司負責的原則」(Principle of respondeat superior)。拉丁格言說「下人有錯，上司負責」(Qui facit per alium, facit per se)便是這種義意。現在，市法人的官吏與雇傭人便是牠的代辦人，而他們既屬人類，有時免不了差錯，因為他們的差錯，而個人財產就許發生損害的結果。對於這種損害市法人是否負責？

美國的法例

美國法院把城市作用劃分為「純粹政府的」(strictly governmental)與「非政府的或商業的」(non-governmental or commercial)之不同。警察、火災消防、公共保健、教育，諸如此類的作用是政府的；自來水、瓦斯、電燈、商場，諸如此類的作用，是商業的。城市的責任依作用而定。(13)凡雇傭人在商業

作用上的損害行爲，牠負責任，但雇傭人爲政府作用上的損害行爲，牠不負責任。此外更有所謂「模糊地帶」(twilight zone)，包括不確屬於上二種的作用；例如，街道、橋梁，以及收拾廢物之類，在這種「模糊地帶」內，市雇傭人的損害賠償問題，各邦法例互有不同。不過就任何方面看，美國的法例似乎很不恰意。牠屢屢生出重大的不公平。救火機由市雇傭人不注意的開駛闖進私人的汽車以致撞壞，私人無法控告城市，因爲那是雇傭人執行政府的作用。但自來水局或市電燈局的雇傭人在相同的情形下，作出相同的損害，城市必須賠償。因爲那種作用是商業的，非政府的。這兩個例子同是對於私人的損害，但僅一個有救濟的方法！

英國的法例

英國法律，原則上沒有這種區別。大體講，不管火災消防，自來水，收拾廢物，甚麼作用，市法人對於牠的官吏雇傭人的侵害行爲，都負賠償責任。(14)不過，這個概論有一種例外。第一，有些市官吏，其任命是中央管轄的。最顯著的例，是保健醫官。中央政府允許爲各市這種官吏支付半薪，並且法律規定，在該種情形下，醫官的任命，必得保健部的認可。醫官於是乎成爲國王的官吏，而非地方的官吏。因爲「王是不能作錯事」(The King can do no wrong)的理由，所以王對於牠的雇傭人的侵害是不負責任的。第二，關於市法人與雇傭人之間，必須清楚習慣法上雇主與使用人的關係。地方政府雇用某人去作指定的事務，他未必就變成政府的使用人。比如，市會雇一個地方醫生去照理市醫院，他並不因此就成爲市法人的使用人，當他照料病榻的時候，他仍不過是患者的雇用人。最後，我們應該注意一八九三年政府保障法的規定。

(Public Authorities Protection Act of 1893) 牠規定市政府對於其雇傭人侵害行爲的負責，有時
間的限制。

總結與疑

縱然有這些廣泛的例外，但很清楚的，英國對於個人被損害的補救，比美國綽容的多。英國城市沒有美國城市那種消極的特權。市政府對於各部分人員的侵害行爲須負責任，也未始不是英國城市特別慎重選擇行政人員的一個原因。（但決不是唯一的原因）。美國城市對牠的雇用人的疎忽，無效率，是否足以負擔嚴格的法律責任，使市政府對於警察，火警，(firemen) 衛生檢查員，以及其他種種雇傭人的選擇，更加審慎？

我國如欲改良市政，政府責任問題，也是很關重要的。在我國官吏「滿山放火」小民「不準在屋點燈」的時代，更宜採取「下人有錯，上司負責」的原則。

英國「市」與「州」(borough, and county borough) 上面已經解釋如我國的「普通市」與「特別市」的區別，因為一個是較州級爲下，一個是和州平等。所謂「州」(County) 與我國的省相類。「行政州」(Administrative County) 即我國「行省」之意，亦可稱之爲「行州」。唯以我國書籍上夙譯 County 爲「州」，故亦從俗。不然，譯爲省，亦好。

district 譯爲「區」，rural district 譯爲「鄉區」，urban district 譯爲「市區」。按我國情形比，「區」乃是縣之意味。「鄉區」即「鄉性縣」，「市區」即「市性縣」。如此州當譯爲省，區當譯爲縣。不過爲從俗免「生」起見，故譯作「州」「區」。

「命令的」法律 (mandatory law)，亦可曰「命令法」或曰「強行法」。即各機關必須遵行之法律。所謂「強行」者與採用的「得許

參考文獻

- (1) H. L. McBain, "The Law and the Practice of Municipal Home Rule," (New York, 1916) ch. iii.
- (2) "Municipal Corporations (Consolidation) Act of 1882," Section 211.
- (3) "First Report of the Royal Commission on Local Government," (London, 1925) pp. 20—26.
- (4) "Municipal Year Book of the United Kingdom."
- (5) "Report of the Boundary Commissioners," (3 vols., London, 1837).
- (6) "Minutes of Evidence Taken before the Royal Commission on Local Government," (London, 1923) Part I, Appendix xxii.
Ibid pp. 84—85.
- (7) "First Report of the Royal Commission on Local Government," (London, 1925) pp. 138—478.

- (8) "Minutes of Evidence Taken before the Royal Commission on Local Government," (London, 1923) Part I, Appendix vii.
- (9) H. J. Comyns and W. V. Ball, "Adoptive acts," in the "Encyclopedia of Local Government Law," 1, 234—269.
- (10) Sir William Anson, "Law of the Constitution," (ed. Gwyer, Oxford, 1922,) vol. i pp. 309—315.
- (11) Sir William Anson, "Law and Custom of the Constitution," (Oxford, 1922) vol. i, pp. 314—315.
- (12) Gleason E. Robinson, "Public Authorities and Legal Liability," (London, 1926) pp. 214—222.
- (13) W. B. Munro, "Government of American Cities," (fourth edition, New York, 1926) pp. 121—128.
- (14) Gleason E. Robinson, "Public Authorities and Legal Liability," (London, 1926).

第三章 市政府的中央管轄

英美對照

英國城市與美國相類，同是上級政府的治下。但是尙有不同之點：許多美國城市（受邦 state 憲法的保護）不許上級機關作某種形式的干預。例如，邦憲法常規定對於單個城市不許立「特別法」，不許剝奪城市選舉自己地方官吏的權利。的確，許多美國的邦，更給城市自己制定「市憲」(charter)的權利，「市憲」的取決，由公共投票，而且這種自制的市憲中純粹關於城市事務的規定，邦議會不得干預。(註一)

(註一) Charter 在英國應譯爲「特許」，因爲他是國王所特許的。在美國非「自制市憲」(home rule charter)的 Charter 也是「特許」，因爲是邦議會所特許的。但在「自制市憲」的城市，牠的 Charter 便是「市憲」了。因爲牠是市議會自己制定的。這種字義變遷的例子也很多。

在此，吾們還要解釋 home rule 的義意。這個名詞，有廣義，狹義兩種義意。廣義說，與 self-government 相同，就是「自治」。狹義說，是專指一國之內，地方政府有自制憲法之權的情形。在那個時間，譯爲「自制」亦可；以表示自制憲法的意思。這一個名詞的兩種義意，許多英文政治書中，都有例證。

傳習的保
障與法律
的保障

英國城市沒有此種憲法保障。國會的干預沒有特設的障礙。因爲英國國會是最高的，牠能變更市政府的形式，牠能賦與或收回市政府的權力；甚至牠能取消一切城市，假如牠那樣辦。統此諸端，法律家都能

特別說明。但是就廣義講，英國市有很多「憲法的」保障，不許國會的干涉，這種保障是從永久未斷，健全的傳習 (tradition) 而來。英國憲法乃是由習慣 (custom)，慣例 (usage)，與傳習所作成。牠們對於國會的約束，恰像成文憲法的效力——有些地方，殆又過之。此種傳習中，地方自治的原則，乃是最古的最堅實的一個。

美國

美國的趨向是信賴成文法。如邦憲法裏規定邦議會不許對於某個城市制訂任何法律。議會為規避這種限制於是乎有制定為「四十萬以上不足五十萬居民的一切城市」適用的法律，但結果這類的城市僅有一個。或設立新市區，使其包括城市全部，而僅除外一小部分，於是可以任意為這個市區立法，其理由是因為「市區」(urban district) 不是憲法條文裏的「城市」(city)。美國四十八邦之中並沒有一邦對於地方自治真規定一種憲法的保障，這便是絕對的明證。(1)

英國

英國城市的獨立性沒有任何成文法的保障，但是確有較優的狀況，國會違背居民意見，對於城市事務妄加干預是絕端罕見。國會為城市立特別法或私法，乃是城市為一般的利益起見而請求牠立的。牠並不依自己創議，作反對地方意見的干預；更不用一隻眼睛僅看到政黨的利益。所以英國城市對於立法干涉的保障，不但比美國一般城市好，即比美國允許城市自制的邦裏 (home rule state) 的城市也好。

論點以外的文章

羅馬國是依她的古代傳習及人民而存在。波銳斯公爵 (Lord Bryce) 說，個人的習慣乃是國家數百年來的傳習。這種傳習裏寓有實際道德之延續。牠們作成社會的遺產。自亞里士多德以來，心理學家都

認為習慣是個人行為的最要基礎；但政治學家並不認傳習（*Tradition*）對於羣衆中人們的行為有那樣的勢力。然而牠們確有那種勢力，因為有許多確證，足以使我們信傳習比法律還有勢力——比根本法，我們所稱的憲法，還有勢力。當立法機關已經發展了城市自治的傳習，即有明文禁止是無用的。反言之，若牠已經發展了干預地方事務的習慣，而且作成堅強習慣的時候，若使牠改變這種習慣，也絕非文字的改革所能奏效，更必需有大量的改革。

立法管轄
與行政管
轄的比較

有人說美國議會干預城市事務，而英國國會不然。但這並非確論的。確，英國城市立法干涉較微，有較大的自由，但牠是受大量的行政管轄。這便是英美城市受上級機關管轄方法的不同。英國城市由法律得到大量的權力，但牠施用這些權力，是受中央行政各部——保健部，營業署，內政處——的嚴格監督。美國城市得到法律上權力很狹隘，而邦議會對於這些權力的施用，更立種種的法律限制；但在這些限制以內，市政府確可任意行使。凡在權限以內之任何設施，無取乎得任何行政部的許可。現在我們可以作一個公正的歸納；美國對於各個城市有大量的立法干涉，而這種干涉乃是無故而發的，黨派主持的，城市所憎惡的。就另一方面言，邦裏行政機關很少管轄城市的事務。（註二）英國的情形，恰與此相反。行政機關代理國會去施行干涉——按牠的事實，你可以加以名詞。審度一切情形，英國制度畢竟較優。

（註二）美國城市事務的中央管轄也漸形增加，印第安那邦（Indiana）對於城市財政由邦政府監督，其他各邦亦思所改進。

現在美國的趨勢是減少「立法監督」，增大「行政監督」，視孟蘇美國市政府第四章。

中央監督
制度如何
發展於英
國

英國城市的中央行政監督差不多完全是近百年的產物。一八三五年的法律之前，這種監督很屬罕見。彼時既無中央行政監督，而國會又屢屢為各個城市立些特別法，這乃是當時疵政原因之一。尤其救貧行政沒有中央監督，使各教區任意辦理，結果的浪費，殘忍，幾乎超出人類信念之外。(2) 一八一〇年克銳波 (Crabbe) 氏有一首詩，名為城市 (The Borough) 的，描寫一世紀前無監督的貧民院，如下：

「那邊是住居貧民的貧房，

可怕的門嵌在幽慘的牆；

孩子們滯留在那裏，他們知道沒有父母的照顧，

父母們知道沒有孩子歡喜滯留在那鄉！

跛人，盲人，與——去快樂最遠的人們——

懵懂的癡人，與浪蕩的狂人；

此處，悲傷他們的血族，悲傷沈吟，

人對人的慈善，寒心！」

一八三四
的救貧法

一八三四年的大救貧法規定設立一個中央委員會司監督救貧法施行的職權。(3) 委員會有些期間，不受歡迎，但到一八四七年時候，中央監督的必需已為一般人所公認，牠的工作便很優良，同時牠更改組為救貧署 (Poor Law Board)，其組織有署長一人，內閣的兼差委員四人。由此，救貧署的工作，與國會

一八七一年地方政
府署的設立

遂發生直接接觸。二十五年以後，一八七一年，救貧署又改組，更名為地方政府署 (Local Government Board)，對城市事務有廣泛的監督權。(4) 但牠的委員不過是名義上差事，署長作一切事務，委員不過挂名而已。以後的立法，把牠的權力更特別加大，一氣到地方政府署成為監督城市事務的幾個中央機關中權力最大的機關。約過半世紀，到一九一九年地方政府署裁撤，牠的職權大部賦與新設立的保健部。(註三)

(註三)一九一九年地方政府署取銷的時候，牠的組織是一個署長(作一切職務)，八個兼差的委員；就是樞密院的公爵院長，外交部長，內政部長，軍事部長，印度部長，殖民地部長，財政次長，與公爵御監印官。

其他監督
機關的演
化

中央機關的改組運動在救貧委員會與地方政府署改組之後，並未停止。當一八四八年英國進行衛生改進時候，建立總保健署 (General Board of Health) 連延十年之久，當牠取銷的時候，牠的職務便分配於幾個中央機關之中。監督並管理地方教育的中央委員會也建立數個，後來都歸於教育署 (Board of Education) 此外還有兩個特別委員會，結果都歸於新建的農務署 (Board of Agriculture) 於是現存的中央機關對於監督的職務纔漸漸確定。例如，內政處 (Home Office) 原是十九世紀初葉最有權力的一部，但以後牠的權力，大為縮減，而現在又由監督地方警察權的移轉，使牠又形重要。舊日的商務殖民院 (Council for Trade and Plantation) 已經謝去原始的作用，可是現在又被加以營業署 (Board of Trade) 的新名，易以監督地方政府公用事業的新職務。最後，一九一九年設立交通部 (Ministry of Transport) 掌地方政府的市電車，汽車，渡口，運河，港塢，種種的監督權。此外，樞密院仍然掌市特許的批準

權。公業借貸署 (Public Works Loan Board) 對於財政部 (Treasury) 向城市各種公共事業的貸款，有勸告權。(註四) 統所有這些中央監督的機關，造成十九世紀英國市制度最重要發展的道路之一。(5) 所以我們須把牠們的組織與作用作簡賅的說明。

(註四) 這並未把中央監督市政府的機關完全列出。有些監督權仍由財政部 (Ministry of Labor) 與國庫部 (Ministry of Pension) 執掌。以後還有敘述。

現在有權
監督市政
各部的
中央政
府各部

保健部乃是一八七一至一九一九年的地方政府署的承繼者，上文已經說過。(6) 由保健部法 (Ministry of Health Act) 的規定，地方政府署大部的權力與職務，加上教育署與內政處所執掌的各種監督作用，(差不多關於公共保健方面的) 都轉於保健部。(註五) 保健部這個新名，不似地方政府署，舊名，那樣概括，因為保健部縱然顧名思義，牠有大部分關於公共保健的職責，但以外牠更有救貧，確定市疆界，收集市統計，批准市借債，以及審計市賬簿種種職權，牠頂好是像法國稱作內政部 (Ministry of the Interior)，但因為有管理城市警察的內政處存在，牠不能用那個名稱以增混淆。無論如何，英國是沒有獨立的市務部，保健部幾乎相近，但其他中央各部對於地方政府的監督，也都多少有些職權。

(註五) 由一九一九年法律，保健部得到下列的權力，職責與作用：

(1) 凡以前地方政府署的權力與職務，除地方政府為經營市電車，港口，而借債，其批准權歸交通部管轄外，餘均移轉於保健部。

(2) 凡保險委員會 (Insurance Commissioners) 的職務。

- (3) 凡教育署關於兒童醫藥的檢查，與家庭衛生的補助等職權。
- (4) 凡一九〇二與一九一八的產婦法 (Midwives Act) 所給與樞密院或樞密院公爵院長的職權。
- (5) 一九〇八年兒童法 (Children Act) 所給與內政處執行的職權。
- (6) 癡顛與精神錯亂的管理。(法律於此爲「得許的」規定，但一九二〇年內政處作實際的移轉)。
- (7) 無論何時，由樞密院令，可以把看護傷病兵士的職務，從金部移轉。
- (8) 關於人民保健方面，任何部院的任何權力與職務。

牠的組織

保健部長是內閣的一員。(7) 他是國會議員，時常是下院的，與其他閣員相仿，同是內閣總理所選任。他的位置是政務的，內閣變更他一同去職。他下邊有多數部員：其中有一個秘書長，一個副秘書長，許多秘書，調查員，審計員，以及衛生，工程，社會福利，會計，財政，法律各種專家。這些官吏大體都是依「公務員條例」而任命，並且從附屬地位遞升。他們是「長任的」(Permanent) 不以內閣的上下臺而轉變。(註六)

(註六) 唯一的例外是「國會秘書」(Parliamentary Secretary) 他是「政務官」(Political official) 而非長任官 (non-permanent)。

牠的權力

保健部的權力雖然根本根據一八七二的地方政府署的立法，與一八七五的公共保健法，但一九一九年法律確加入許多變更。不過，一九一九年法也未把保健部的各種職權完全列出。假如牠完全列出，牠將擾亂國會，像十二世紀法律的混擾葛蘭威 (Glauvil) 一個法家) 一樣。並且一種列舉法也不足以

運用很好，因為在極短年限內，牠便要陷於不完全，不正確的毛病。國會每次會期中不通過向保健部增添權力或另加新職務的新法律時候，極爲稀少。因此，保健部的工作，乃逐漸擴張。牠已經作成極端紛繁，極端混亂的現象，僅僅部裏的專家或許具有清楚的概念。但就大體講，保健部的作用，可以分爲四類——立法的，行政的，勸告的，財政的。

(一)立法
權的規定

保健部從地方政府署承繼幾種重要的「行政立法」(administrative legislation)權，尤其關於公共救貧制度。(8)牠可以頒布普通規則管束全國救貧區(Poor Law Union)的「守貧」(Guardian)，或頒發僅適用於一區的部令。地方政府署在一八七一與一九一九年間，曾頒發許多這種部令，現在保健部每年所頒發的更大見增加。這種部令關於一切事務，從增加地方稅或國家稅以供給救貧事業之一般問題，以至於各個貧民院的詳細設備之特殊問題，都加規定。有的部令指示「司貧」的帳簿如何審計，老年貧民須佔有確定的空間，等等規定。公共慈善事業的檢查員與審計員是否慎審辦事，乃是極重大的事，同時也可以說是極微末的事。保健部特設「公助科」(Public Assistance Division)，以直接辦理此種事務。

(2)公共
保健

監督地方救貧事業，並非保健部僅有的權力，牠還是一切地方衛生與公共保健事業的中央機關。牠頒發部令去實行公共保健法的規定，指定編纂生命統計的規則，防止傳染病，檢查地方牛乳公司，以及種種類此的事務。牠可以勒令市議會設置公用自來水，任命保健醫官，建設公墓或改進下水系。此外對於房

宅建築，與城市設計，都有種種職權。牠對於公共保健頒發部令的大權，與對於公共救貧事業大致相等。牠乃是公共保健的總保障人。(9)

(3) 地方
疆界

保健部第三種頒發部令的大權是關於市疆界問題。對於救貧區的分合，以及建立新行政單位，牠的權力最爲廣泛。但關於城市的地域與疆界，牠的權力很爲狹隘，牠的行爲大多數許得國會的認可。

行政部立
法作用的
重要

行政各部雖然有廣泛的立法權，但牠們並不能任意施用。反言之，牠們是受種種限制。例如，保健部唯依國會法律的授權，方能頒布部令。牠的頒發部令權乃是國會爲使中央法律施行於地方確切起見，委牠代辦的。部的行爲不啻國會的代理人，這種權力任何時都可以被取消的。並且許多部令在頒發之後，於最短期間內，必須提出於國會，而「臨時部令」更非接到國會批准不能發生效力。最後，任何市民都可以向高等法院 (High Court of Justice) 提起「上級訴狀」使部的行爲提交法院，由法院判決其是否越權。因此，行政部任何部令，法院都可以使之作廢。(註七) 這種種保障滿足以使行政部的監督權在範圍之內行使；假如上述種種保障，還不足用，更有最有效力的保障——國務員對人民選舉的議員負責。英國內閣各個國務員一切公事行爲全對下院負責。國務員有時在下院中受質問，而在相當期間，他的行爲於下院信任投票中受強迫的公判。

對於牠妄
用權力的
保障

(註七)「上級訴狀」(Writ of Certiorari)由衡平法院或高等法院所發；要下級法院或中司法性機關，呈上牠的判決，而後審

判牠的判決是否公平，以解救私人被不公平的損失。這種訴狀可由人民向高級法院請求。

(二)行政
(1)批准
地方規則

上述各種直接積極權力外，對於地方機關所制訂的「附律」(By-law)，保健部尚有取消與修正的權力。對於救貧區「司貧」所制定的規章，市會所制定的「附律」，以及關於衛生與公共保健種種保健部監督管轄範圍以內之事務，都得保健部的批准。假如保健部發見地方「附律」與法律條文相抵觸，就與以全部或局部的取消。(註八)這種權不僅有監督地方政府創制的作用，而且對於城市公共保健方面有達到極近一致的趨勢；因為保健部關於地方事務有廣大的經驗，牠規定一種模範「附律」，地方政府為免不批准起見，便依樣葫蘆。因此，所生的結果，大部英國城市保健與衛生的規則，全是由倫敦中央政府所雇用的專家所制定。這種情形就小市與市區看，尤為確實。美國較小城市的保健法規（當邦法律沒有規定時）常由對於保健事業知識狹隘的地方醫生，或由純粹不懂的市會議員所制定。

(註八)「附律」若僅關於城市的「善良規則與政府」而未及於衛生或訂約等事，否決之權操於內政處。下文還有說明。

保健部否
決權之範

這種不批准與修正權，就表面看，似乎能成為城市自治原則的一大危害，而且給中央對於地方政府行為過於干涉的機會。不過，事實上並不如此。因為部的否決權與修正權，僅當市法律與國會法律抵觸時纔行使，決沒有因為市法律似乎不靈巧，不合適，而行使的。所以當市會在法定權力以內活動，決無中央干涉，當牠不自覺而超出權力之外，中央政府的干預應當歡迎而不當仇視。在舊日地方政府署時代，嘗允許城市無權制定的規則，繼續施行，節省城市許多耗費的訴訟。

(2)其他
行政作用

地方機關創議而必需保健部批准的事情，尚有很多。例如，「地方司貧局」(Local Board of

(Guardians)規定救貧行政官吏薪金表，必需呈請保健部之批准。重要救貧官吏之任免，也是一樣。市會用附律規定殯葬費比例，市場雜稅，汽車價目，渡口稅，也都須保健部的批准。再如地方政府對於某種市官吏的任免，（最著者是保健醫官與衛生檢查員）更必需呈得保健部的認可。

不過，我們不要認為保健部具有直接，積極參預市政府任何部分的權力，都超過牠所繼承的機關，地方政府署。關於警察，火災消防，教育，公園等等事務，除關於借債的行爲，必需牠的批准外，牠便無任何參預之權。即關於自來水，下水系，廢物管理，公共保健，以及救貧事業，牠的作用，也不過是監督，指導；並非創議與掌管。牠是打算作地方政府的輪秤，不是機器。牠的作用不是開駛機器，乃是去照料市會或其他地方機關使之作流暢的開駛。

(三)勸告
地方政府的
幫助

不過，在特定觀念下，保健部對於自來水，衛生，公共保健，與救貧事業，可以施行創議。因為在任何時，對任何事對於地方政府牠都可以施行慎重的勸告。就另一方面言，地方政府有權請求保健部的忠告，以及部中專家的意見。這乃是市官吏爲自己利益計自由利用的特權。——有時，他們依照自己泛泛的理想而陷於謬誤時，便利用這種特權。密勒(John Stuart Mill)嘗說過：「權力可以區分，但知識確應集中。」真是明瞭的話。保健部享有大部勢力，從知識得到的，比從權力得到的尤多，因為徹底看，「知識即是權力」。保健部的案卷裏搜集大宗城市行政方面的有用材料，排列充分的統計，以及其他情報，並且有全國著名的法律，財政，工程專家去研究這些材料。當市書記對新法律條文不清楚時，當市財政局長對簿記有

牠對於此
種工作的
便利

所纏結，或與審計員有所衝突時，當市會財政委員會不知道如何進行舉債方法時，當市議員不知道最好的自來水濾清式或最經濟的焚化廢物法時，——一言以蔽之，凡英國城市希望得惠而不費，專家的忠告時，唯一無上的方法，是求助於白宮。英國中央政府對於城市事務所集中的專門技術與經驗，超過世界上任何政府的確，保健部不啻為國款設立的市政研究局，對於一切市、市區、鄉區、救貧區、教區，請求忠告或幫助的時候，一律貢獻以無費的服務。

對國會的忠告

(1) 對公法案與私法案

保健部不僅幫助地方機關，而且關於救貧，衛生，保健，房宅，自來水，市借債，等重要法案，對於國會也貢獻忠告。這些事務的普通法案全由保健部經過牠的部員慎審作好，而後提出國會。國會對於此類公法案不能違背保健部的意見而通過。不僅這個，保健部對於管轄範圍內的任何私法案，也都提出意見，交於審查法案的委員會，以前在私法案的程序裏，已經說過。假如牠對於私法案某部分有批評，便加入牠的報告裏。私法案委員會可以上呈國會，國會雖然可以制立被保健部強烈反對的條文，但這並非非常走的途徑。所有委員會與上下兩院對於保健部的反對都視為十分重大。部裏審查私法案的工作非常重要，因為牠不僅能限制地方政府想由私法案得到過分的特別權力，而且牠能使呈遞私法案的人更為審慎。

(2) 特別考察

保健部對國會的服務，尚有其他方法。無論何時「遴選委員會」或「皇家委員會」去研究市行政某種事務，必需依仗保健部供給一切必需的材料。牠也可以，並且常常的，請求部裏專家的證明或意見。如近年來地方政府與倫敦政府兩個皇家委員會的圓滿考查，全是依仗保健部的有用材料。(10)

訴狀的審

再，保健部乃是市民不服地方政府裁決的上訴機關。例如，地方政府拿不宜居住為理由，而封閉房宅，或命令增加衛生的設備，或徵收街道工作的定費，受屈的物主即可以上訴於保健部。牠於是派員作一種地方考詢，然後依考詢的結果，給一個裁決。

(四)財政

(1)借債
的批准

保健部於頒發部令，否決附律，批准地方規章，給與忠告，解決地方冤抑而外，牠更有監督地方財政的種種權力。關於城市借債，牠要檢查其請求，以定允許與否。大部分城市借債必需得國會或保健部的批准。英國國會允許城市有廣泛的借債權的確，其廣泛程度超過美國各邦議會所給與牠們地方政府的。(註九)但為避免地方政府的放蕩起見，使多半借債，必需預得中央機關的同意。按例，當計劃大規模借債時，市政府必須向國會呈遞私法案請求付與權力；而普通一般借債權則多按照情形，從保健部、交通部，或電業委員會會求得。(註一〇)為整理與修治馬路，建造市建築物，設置或擴張自來水，下水系，地方商場，醫院，公共浴池，諸如此類事情之借債請願，保健部年年接到很多。每個借債權的請求，必需附帶一切必需的材料，如費用的預算，從此種花費後市稅增加的情形，市內財政狀況，以及其他保健部所規定的呈報。所有此種呈報在請願的允許或拒絕之前，全由部裏財政專家詳細閱過。假如請願批准，保健部常為之規定公債發行的條件，利息支付的期日，公債流行的期限，公債滿期時集款償還的方法，以及其他種種關於借債事務計劃中的要件。(11)

(註九)例如，一八七五的公共保健法，第二三三節；一八八二的電燈法；一八九一的公共圖書館法，第一九節；一八九四的地方政府

〔法第二節；一八九〇至一九一九的房宅與城市設計法；以及一九二〇的教育法。〕

（註一〇）雖向電業委員會（Electricity Commissioners）請求的借債權，在允許之前也必諮詢保健部的意見。

市營業的
借債

關於市營業借債的批准批駁，保健部、交通部、電業委員會都有權力。非有大宗款項，任何市不能施行市公有的政策，而按事務的性質看，此種款項必須發行市公債無疑。中央機關對於此種公債之發行，允許與否，全依市營業是否能進步為決定，對較小城市尤甚。大城市能由國會私法得到這種借債權，假如小城市甘願花費進行私法案的費用，也能如此；但向行政部請願是既省費用又省時間。所有中央機關對於地方政府為設置或建造公用事業的借債權，都是優待處置。比較美國各邦議會對於這種事情的處理，更為寬大。

（二）地方
帳簿的審
計

保健部從地方政府署承繼審計各種地方帳簿的職權部所管轄的「區審計」（district auditor）對於一切地方政府的帳簿，都作徹底的獨立的審計。至少每年一次。除倫敦外，僅有一種重要地方政府的帳簿不受「區審計」的檢查，便是「市」（borough）市的帳簿大部分是歸「地方審計」（local auditor）檢查。他們的工作不受任何中央機關的復勘。審計的工作如此分開，是很謬誤的。（12）市中有些帳簿，如教育委員會的帳簿是由部的「區審計」審計。再如其他關於有「中央助金」的帳簿，如警察、與房宅，也是一樣。再進一步，市如果自願也可以把一切帳簿都送「區審計」審計。現在已有六十個市這樣辦了。但除了上述的例外，市帳簿都不受「區審計」檢查的。市有兩個「地方審計」，一由市長任命，一由市

民選舉。此外較大的市對於市內各局的帳簿，還有一個內審計。

一個改善
的建議

現在有一個建議是擴張「區審計」的權，無例外的審計一切「市」的帳簿，使「市」與「市區」，在同一審計制度之下。無疑的這種建議的實現不過時間問題。區審計是一種專門學術的人，且沒有地方的利害關係，使他恐懼或偏私。他的薪金由中央財政部支付，而實在是被審計帳簿的地方政府從審計證的印花稅間接支付。如果「區審計」的工作能擴展到一切市帳簿，能使市行政有重要的改善。（註一一）

（註一一）一九二七審計（地方政府）法規定保健部長司地方政府審計制度。英威二島，分爲二十區，每區由保健部派「區審計」以審計一切地方政府的帳簿。所以現在地方審計制度已經如上所建議而實行了。（一九二八英國市政年鑑第五頁）。

地方政府的
報告

保健部縱未從國會得到審計一切市財政帳簿的全權，但牠已經能從地方政府充分正確的經費報告中去施行檢查。保健部規定市書記每年必須把市收支詳細報告。（註一）此種規定很有價值，因為保健部雖不能不承認市的普通支出中某一項目，但對於認爲不法的支出，可以示以注意；某市對於某種事務較他市有過渡的浪費，更可以予以通告，並且按年必須報告，更使市帳簿遵守一種合理而劃一的方法。從此種材料的收集，保健部預備一個地方政府年度收支概要，交到國會之後，印出來分散全國。這個年度概要，是極簡明，極完全，極易解，使英國城市財政的研究成一種清晰簡單的事業。反而研究美國各邦城市財政的比較，真乃是幾乎不可能。（註二）美國城市沒有劃一的帳簿，每個城市有牠自己的方法，並且不向任何機關作年度報告。牠印出一種「年度報告」，大部分不過是市財政局長的帳本上數字的抄本而已。

(註一二)不過，公允說，財戶調查局 (Bureau of the Census) 曾詳細制成美國城市 (超過三萬人口的) 財政統計年報 (Financial Statistics of (American) Cities Having Populations over 30,000 (annually)) 完成很大工作，使美國城市 財政較易比較，更有幾邦發行年度市財政節要，例如麻沙秋色斯邦自一九〇六年六月起每年都發行市財政統計 (Statistics of Municipal Finance)。

部員

保健部為工作上上述種種職務，須有大宗部員。總括部長以下的顧問助員，工程師，醫官，救貧調查員，區審計員，副審計員，等等，不下百數。(註一三)這些官吏都是部長推薦國王任命；他們任期是以行為優良，作事有效率為斷；他們都是中央公務員，享有優厚的報酬。因為他們是中央公務員，所以不必注意地方的利害而安於其位。因為他們不關心地方政治更可以公正去服務。假如中央監督一沾染政治作用，便立刻失其效用。「廉正」，「不黨」(nonpartisanship) 使他完成有力的督斥。英國人不能長容忍地方政治的監督權由中央好事者所把持，像法國的省長 (Prefect) 那樣，把行政人員的職務與政治黨會 (Political Boss) (註一四)的活動，混成一片。

(註一三)保健部更有四個諮議會，會員由部長任命，其職在諮詢下列四事：(1)醫藥事務，(2)國家衛生保險，(3)地方保健行政，(4)一般保健問題。

(註一四) Boss 是政黨中的頭目，但多非正式「領袖」(leader)，故譯曰「黨首」。「黨首」之種類不一，有強暴的，有柔和的，有陰險的，有公正的，但總是在一邦，一州，一市，一區，有一部分權力，足以操縱許多黨員與民衆，如部落時之酋長然。

(二)營業署

第二個中央監督地方行政的機關是營業署 (Board of Trade)。營業署表面是委員制，實際工作是署長一人辦理。(註一五)署的委員永久沒有會議，不過署長與他的高級署員有按時的會議。「署長」(President) 是內閣的一員，他的官銜可以稱「營業部長」(Minister of Trade)。但他作所有事務仍然用署長的名義，這也是英國政府中許多變格之一。

(註一五)名義上他是樞密院的一個「執行署」(executive board) 由委員十一人組成，就是營業署長，外交部長，戰事部長，蘇格蘭部長，印度部長，殖民部長，內政部長，財政部長，財政次長，下院議長與坎特堡大主教 (Archbishop of Canterbury)。

牠的職務

營業署的重要職務是收集，公布商業的情報，幫助英國商工業的發展，並施行關於商工業的法律。牠更監督英國海上商船，以及燈塔與領港等事。牠的職務大部與地方政府很少或沒有關係。但署中有一科與地方政府常發生密切關係，就是「動力，運輸，經濟科」(department of power, transport, and economics)。牠管轄水力，電力，一切動力的設置。因此，城市打算舉辦動力發展事業，必須與營業署商酌。地方瓦斯業，無論「公營」，「私營」，牠都有監督權。此外，更司度量衡的檢查。

(三)交通部與電業委員會

營業署與交通部 (Ministry of Transport) —— 包括電業委員會 —— 之間的監督職責，不易分清，而且此處更無需詳述牠們的權限。交通部是一九一九年新設的中央一部。凡關於鐵道，市鐵道，運河，內河，道路，橋梁，渡口，港口，船塢，碼頭，等等權限與職務，都從各部移於交通部。此外，交通部更有權任命電業委員，不能超過五人，去幫助小城市組成「電務區」與「聯合管理局」。(他們呼為聯合電務司) 電業委

員會由部的允可，有頒發命令權，並能批准電務區借債的請願。(註一六)「聯合電務司」帳簿的審計，在委員會監督之下，但爲免除重複審計起見，實際上歸保健部的區審計員辦理。

(註一六)以前已經說過，必須商酌於保健部。

當市會要購辦，設置，或擴充市鐵道，電燈（非動力廠），船塢，港口，碼頭，而希望舉辦市債時，須向交通部呈一個計劃。(註一七)計劃裏必須包括一切應備的材料。於是舉行地方考詢，而後交通部（或電業委員會）可以批准那個計劃，授以必要的借債權。假如計劃是非常廣泛的，頂好是直接進行一個私法案，從國會求得借債權。關於馬路的建造，計劃是由交通部批准，而借債必需由保健部批准。(註一八)

(註一七)若是電務發展事業，便直接向交通部內的電業委員會請求。

(註一八)計劃的批准是交通部內道路科(Road Department)的工作。

(四)內政

中央監督的重要機關，還有內政處(Home Office)。牠的長官是內政部長(Home Secretary)也是內閣的一員。(註一四)牠的職責是經過長期各種不同的法律所規定，這些法律同是關於「法律與秩序」(Law and order)方面的規定，但互有出入。其所規定的，約爲監禁，赦免，外國人，酒商，少年法院，公共道德，警察，歸化，選民登記，選舉管理，工廠與礦廠的檢查等等事務。最後的一種，年來已發展爲最要的一種。內政處與地方政府所以關係密切的，是因爲牠監督地方警察權。內政處對倫敦市更有充分直接的管轄權，因爲京都警察組織直接歸內政部長統轄。至於對於其他地方城市的警察，內政處的權是監督；直接管轄權是

在一個法定機關，市會中「警務委員會」之手。

內政處與
城市警察
的關係

「警務委員會」各市都由市會自己人員中選出。牠在內政處所定的規則之內，決定地方警察的人數，任命警察長，制訂訓練警察的規則，以及其他直接行政管理。按法律講，警務委員會有獨立權，牠的大部行為，無需市會全體的批准，但就實際看，委員會總是在市會的例會中，報告牠的行為。無論如何，地方警察權是受內政處很大的監督，當可想見，因為國會法律規定，市警察當「人數與訓練都能表現有效能的狀態時」，其經費之一部由帝國財部支付。(註一九)由於此種「中央助金」(grant-in-aid)的規定，內政處遂享有警察檢查權。牠可以用「中央助金」的減消或取消為手段，以迫市警察維持有效能的狀態。牠更能制訂種種警察規則，不過，市警察的直接管轄權，前文已經說過，是在市會中警務委員會之手。

(註一九)見一八五六年州與市的警察法，以及修正法，最著者是一九一九年警察法與一九二一年警察助金法。

警務檢查員

內政處檢查地方警察的工作，由「警務檢查員」(inspectors of constabulary)辦理。檢查員的職責是對於全國各市以及其他警察區，作按時的檢查。按時作充分檢查之後，而報告於內政處。假如報告是滿意的，該市便從中央政府得到助金，其數目約為全年警察費之半。(註一五)假如報告是不滿意的，這種助金可以取銷或停止，直到地方政府把牠的警察辦到限定的標準時，再給。檢查員沒有權變更警察人員或撤換市警官，其職務僅是檢查，並報告檢查的結果。(註二〇)(一六)

一九一九
年前他們
的工作

(註二〇)這種報告年年出版，名為「警務檢查員報告——州與市」(Reports of Inspectors of Constabulary——Counties

and Boroughs)

中央監督
市警察的
現代

到一九一九年時，檢查已經成爲按例文章，除地方警察絕對不好，永無不滿意的報告。有時，檢查員發現極惡劣的情形，內政處不過對「警務委員會」下一個告誡，至於取銷「中央助金」的恫嚇，爲例極少；而實際褫奪市警察常年助金的事件，更不一見。對於市府違抗命令的處罰極爲艱難，甚至辯論到國會裏去。城市呢，漸漸看警察助金是一種權利，並非警察有效率的嘉獎。

一九一九年警察罷工與同年的警察法於是乎應時而生。這個法對內政處的監督權大爲擴展。牠授與內政處有制定市警察組織，薪金，服裝，卹金，處所，等法規的權。檢查員的職務便是檢查此種種法規是否施行。他們必須對地方警察行政各個方面逐項報告。內政處現在確有取消一部中央助金之權；用此種罰鍰方法使地方警察趨於適當標準。(註二)

(註二)內政處有權召集「警務會議」(Police Council)，由「警務委員會」代表，警察聯(Police Federation)代表，警察監(Police superintendents)等人員組成，討論警務一般問題。

英國制度
的結果

此種警察的中央檢查制度，乃是調和歐陸各國大城市警察的中央直接管轄，與美國大部城市警察絕對無中央監督的中間制度。完全中央管轄制度，不能容於英國；不過，大多數英國人覺得中央政府若是擔負半數警察費，便應當允許牠監督牠自己費用的支出，是否正當。爲全國利益起見，各市警察行政應當有合理的效率，爲此，英國財政部縱從事中央助金的補助。但假如某市具有一種無效率的警察，而不希望

中央補助，那便無法挽救。但是，假如任何警務委員會由於疏忽，吝嗇，或不良方法，以至於失掉中央助金之一部或全部，地方納稅人民必定激怒而大加攻擊，那是很顯然的。因為維持一種優良警察制度，中央財政部擔負一半費用，較比一種不良的警察組織費用全由地方負擔，地方納稅人總是省錢的。

中央財政
部的負擔

此種警察的助金是英國財政部鉅費之一。每年支給地方的總額不下數百萬磅。而且大城市的警察數目與費用逐年增加，所以助金總額也逐年加大；而這種費用與戰債利息，老年卹金，失業保險，等費，同為中央財政部定不可移的要費。許多英國人相信各城市的全部警察費都應當歸自己擔負，像美國一樣。華盛頓京城除外（Washington, D. C.）因為中央助金的結果，尤其自一九一九年法律施行以後，英國城市警察，無疑的已經增到較優的標準。就另一方面言，內政處現在的權力，縱然是緩和熱心「自製」的巧着，但終未脫掉直接行政壓迫的方式。誰掌錢誰掌權，現在內政處掌其一半。

(五)其他
中央監督
的機關
(1)農漁
部

中央政府密切監督地方的機關，還有兩個，農漁部（Ministry of Agriculture and Fisheries）與教育署（Board of Education）。（註二）農漁部對於地方官吏預防動物傳染病，經理商場市場，檢查食物與藥料，消滅害蟲，保障地方漁業，等等事務，施行種種監督權。牠施行國會關於此類事件的法律，因此，更可以對地方政府頒發部令。牠雇有專家部員，對於地方政府所辦事務，在牠的管轄範圍內者，加以指導與忠告。

（註二）教育署和營業署相仿，除署長外有些兼職的委員。署長是內閣之一員，用署的名義施行職務。

(2) 教育

教育署司學校的檢查，分配中央政府每年支給城市辦理中學的助金。凡受公款補助的學校，牠都派員檢查，批准學校的建築計劃，規定一般學程，但牠沒有權直接干預學校事務的直接行政。地方學校的直接管轄機關，為市議會中的「教育委員會」，教育署對教育委員會再作一般的監督。不過，當教育委員會未辦理牠的法定職責，教育署於公開考詢之後，可以發道部令，強迫使之完成。建築校舍的借債須由保健部批准，地方教育機關的帳簿，也由保健部「區審計員」審計。(註二三)

(註二三) 保健部，營業署，交通部，內政處，農漁部，教育署，這些中央機關並未盡中央監督機關的目錄。財政部由於公業借債署 (Public Works Loan Board) 發展委員會 (Development Commissioners) 事務處 (Office of Works) 常常與市政府發生接觸。郵金部，勞動部，甚至郵務部，也有時與城市相接觸。中央與地方機關相接觸之不同，如下圖表明，牠是從克拉克 (Tolan J. Clark) 的英國地方政府 (Local Government of the United Kingdom) 中所翻印。(一九二五年，倫敦，第三版) 四四二頁。

英國有三種不同的稱呼：(一) (England) 英格蘭，狹義指英格蘭島，廣義指英國。(二) (United Kingdom) 聯合王國，統英、威、蘇、愛、四島之英王國而言。(三) (British Empire) 英帝國，統英、威、蘇、愛並一切屬地，自治殖民地之帝國而言。此三名詞，平常均可譯為英國。

中央監督
與中央助
金政策

中央監督在英國所以能順利增長的，實由於中央用「中央助金」方法補助地方財政之使然。英國作者常申說那是他們的行政上一種特別方策，其實不然。中央政府用助金補助各邦，邦政府補助城市，(為教育，築路，職業訓練，等等) 在美國很多年來已經十分平常。(註二四) 在英國這種制度的發展是從一

見，從財政部支給地方政府一筆款項，以資幫助，助金可以單純的給與，但時常是按年資助。有時法律規定助金的給與，須在一切情形與某種情形之下；有時，（如警察助金）法律規定助金的給與，須中央部裏認為法定條件俱備的時候。至於數目可為定數的或變更的。五十年前中央助金的總額每年約為三百萬磅；現在約為七千五百萬磅。現在「州市」每年所得的助金，平均佔牠們全稅收的百分之三十三，「普通市」約佔百分之二十六。

（註三四）例如，著名學者衛伯（Sidney Webb）那樣的，他在他的一九二〇年倫敦新出版的中央助金（Grant-in-aid）書中說：「中央助金是英國行政上一種特殊方策」（一頁）再有「在美國城市與村鎮，坦白說，都是自治法人，不絲毫附屬於邦政府或聯邦政府，甚至對於議會，其接近與附屬的程度，也不比對政府行政部為多……已經說的有些誇張了，但總比狂熱的美國人常自信的，尚為真確，在美國許多大地方，政府的腐敗，至少任何國家都要要求加以開化的」（二一——二五頁）。

中央助金是「英國行政的特殊方策」，我們把這種不正確的陳述完全脫開，另和衛伯先生辨論另外兩點。第一，美國即在大城市，並未有「任何國家都要要求，加以開化的腐敗的地方政府」。這種話若在四十年前，可以算正確；但在今日是毫不正確。第二，無論美國城市是如何政治不良，不能謬過於美國城市是「自治法人」所致，因為牠們並未具有那樣地位。城市事務邦的干涉是太多，並非太少。

中央助金的作用要分多種，如地方教育，警察，建造街道，保健，房宅，以及救貧事業。助金的條件也有種種，但大體看，每種助金的使命，都是中央監督地方事務促其作程度的增進。一言以蔽之，中央政府是純粹從地方政府把「檢查」，「監督」，「審計」，「批判」，或「管轄」的權，一莊一莊的「賣」到手裏，以求

助金制度的紛擾

大權之集中。衛伯說，由於這種方法，「我們英國發明中央與地方政府間一種新關係，並且建設行政制度的新種類……牠的結果是產生『自由與效能』(liberty and efficiency)的結晶；將來成績較諸法德的『部員制度』(bureaucratic system)或美國的『地方自治的專制』(anarchy of local autonomy)更可優越。(18)但衛伯在以後他又加上，這種助金是依照種種條件，用不同的比例，給與種種事務，以致引出一無人能以了解的混淆的確，地方政府的一般人員更無人了解。」他又說，「我沒有時間，也沒有耐性，去舉出這種制度下所發生的混淆與可笑之一斑。」

牠是中央
管轄的武
器

但無論中央助金制度優劣如何，至少有一宗事是很清楚的；就是中央助金是發展中央集權最有效的方法，這是有識之士都可想到的。第一步給個莫明其妙的贈與，於是檢查員，審計員，相隨而來，以監查所贈與的是否用得正當。檢查審計之後，於是又有報告與條陳。依照條陳於是擬定部令，規定取消助金的刑罰以迫之服從。這便是各處中央政府補助地方政府所常見的故事。

此種制度
的恆久

中央助金制度一旦開始，更難作少許捨棄的變更。英國現在祇有繼續此種制度，不能作任何變改，因為助金一斷，地方稅將一概增高。這樣從中央稅轉到地方稅必將激起舉國的攻擊，即使強有力的當局，也不能不顧慮。因此每次助金的變更，總是擴充增加，絕無減縮。中央助金愈多，中央各部中的局，署，科，等等行政機關，也愈多，至行政官吏更遍於全國。按邏輯的結論，此種制度很足以消滅地方自治——但英國人在政治上無所謂邏輯，於是也未嘗不可以證明那是他們的救主。

英國與歐
陸各國中
央管轄方
法的比較

假如把中央各部的活動與權力集在一起，英國行政方面的中央集權，顯然有重大的發展。但若與歐陸各國比，英國的中央監督仍在低淺的程度。深言之，英國的方法不能喚作中央監督的一種制度。呼牠是一種制度，牠是太缺乏組織與系統。牠似乎是無計劃無目標的逐漸積累而成。國會對於中央各部不過賜給小部權力。牠特意把權力分散與各個機關。英國各部的權力都不足以與法國內政部相比擬。英國也沒有像法國的省長或副省長。許多人認為法意二國省長所施行的大部權力，純粹是英國中央政府官員們施用的權力。——所不同的，英國的整個方法是散漫的，無系統的，難解的，縱有大部集權非肉眼所能看到。這種認定很難證明，不過，在英法二國間，關於城市自制（home rule）的罅隙，是確實極端狹窄，那是不能否認的。

盎格魯薩克森人不是不願意他們的地方政府實際上受很大的監督，但他們決不公然承認。你若說他們沒有高級政府的監督，自己辦不好地方的事務，他們必將憤怒；更必告述你，地方自治的原理與方法都是他們民族的世產，並且用一種最後的氣勢去斷定說，城市自由制度乃是國家自由的柱石。若與他們辯論地方政府事情，認為從中央得到幫助，指導，助金，臨時部令，等等，能使地方事業工作，有更好的結果，他們將常常和你同意。因為他們腦筋裏的世界，指導與監督，檢查與管理，省長與區審計員都是不同的。

名詞與事實

我們治民須用相當的名詞。這算作一種公式。當巴黎和會的四國會議每到僵局的時侯，路易喬治（Lloyd George）常說「待我們尋找一個公式」。英人不能甘心於文字規定。美國城市人民當邦議會干

涉他們城市事務時，他們必怒的鬚眉聳立，認為那是違反城市自決的幸福原則。但同此市民，對於邦中黨會 (state boss) 粗聲厲氣的指揮城市官吏的一切行動，他們卻溫柔忍受。他們對於邦內的或全國的政黨機關，不斷的干涉他們的地方事務，也都容忍。凡事都是依「觀察點」而不同，而「觀察點」又被「名詞」所影響。人看事是用他的偏見，並不是用他的眼睛。「中央集權」在任何處總是一個討厭的名詞。但呼牠作「幫助式的監督」，「標準的維持」或「中央助金制度」——自由人嘗着，便不感覺辣口。耶士銳利 (Diraeti) 曾說，「我們治民，須用相當的名詞」(With words we govern men) 真有至理。

中央管轄，縱然程度不同，但各國均所不免。在現在情形下，完全去掉，是絕無之事。假如去掉，能致暫時的混擾。許多事情不久都將不僅是「地方的重要」。所有維持法律與秩序，保障公共健康，設備公共娛樂，甚至徵收稅捐，等等地方問題，無不與中央有牽連。沒有中央機關的合作，此種事務都不能得有效的解決。國家乃是單一而不可分的東西，所以城市若脫離了牠的地位，絕不能達到優良的發展。

英國工黨
要求「分

英國地方政府的中央管轄，已有精巧的扮相，但還沒到不能辨識的程度。有些人捉到牠的真正限度，要求牠停止進行。工黨在牠的聲明與宣言中強烈的要求「分權政策」(Policy of decentralization) 的開始。一九一八年政綱中聲明，「我們感覺中央集權的惡劣，與部員政治的可厭」為這種種害處的反動，工黨堅持，在充分可能的範圍內，對於社會改造事業的各方面，須由民衆選出地方政治機關。牠更主持中央各部雖然應當用情報與助金的幫助，但地方政府對於發展地方事業，應當超過中央規定的最低限

度，享有任意選擇方策的自由。牠們應有從中央用廉價獲得資本的權，當牠們被委託舉辦某種事務時，應享有廉價而迅速的獲得土地之權。工黨更主張，市議會州議會「不應限定牠們自己於教育、衛生、警察……必需耗費的事業，也不應因為得到地方自來水、瓦斯、電業、市鐵道的管理權便以為滿足；牠們應大形擴充牠們的事業於房宅、公園、城市設計、公共圖書館、音樂設備、公共娛樂場所，並且也應有權經營買賣，不僅賣煤，而且及於其他公用物品，尤其地方牛乳事業」。

雜點

上述理想與原理的宣言，固不能引出許多反對，但若實際施行確是極困難的事。大約四十年前，國會曾付權彼時存在的地方政府署，要牠用臨時部令把中央各部的監督權之一部轉於州議會（註二五）未久，地方政府署頒發一道臨時部令，把牠自己的，營業署的，內政處的，所享權力之一部，轉於州會。但當該部令呈國會請求批准的時候，非州的「市」一致提出反對。牠們說，雖然州會議員是地方選出，州會是地方機關，但牠們願受白宮的監督，而不願受州會的監督。因此，國會將該臨時部令竟行批駁。十四年後（一九〇三）國會規定地方政府署可以把中央各部的監督權，在個別情形下，轉於「州市的議會」（County borough council），但在此種規定下，永無要求轉移的請求。（註二六）

（註二五）一八八八地方政府法，第十項。

（註二六）一九〇三地方政府署（權力的移轉）法。

下轉運動

近三十年來，為種種情形，權力「下轉的計劃」（Schemes of devolution）已經發生而且頗受注

意。一八九八年州會協會 (County Council Association) 提議一個計劃，把中央很多權力都須下轉於州會，並且非州的「市」按情形也可請求享受。(19) 但此次並未發生任何結果。不過，此種觀念，確獲到優勢，下轉的原則不僅要應用於行政方面，尤其要應用於立法方面；就是國會本身的職務須要一些分權。因此，一九一九年下院對於一般問題充分辨論之後，通過下邊的議決：

「爲使帝國國會 (Imperial Parliament) 更能專力於聯合王國 (United Kingdom) (即英王國) 一般利益，並對於帝國一般事務與帝國其他政府分工合作起見，下院認爲現在應在聯合王國內建立附屬議會 (subordinate legislature) 依此，政府對於愛爾蘭一切提議，應無所偏私，立時任命國會機關去審核與報告：(一) 由英、蘇、愛三邦現行法律與行政之不同，依聯邦權力下轉之原則，規定一種普通綱領；(二) 依此種限度，按情形與條件以適用於威爾士；(三) 依財政狀況與法律條件爲準。」

依此，三十二人的國會機關，所謂「下轉會議」(Devolution Conference) 者，於是乎任命，並在一九二〇年該會議提出兩個計劃。第一，是議長改革計劃 (Speaker's Transitional Plan)，提議英格蘭、蘇格蘭與威爾士 (包括 Monmouthshire) 須設立附屬議會。(註二七) 他更建議，並非確定提議，英格蘭應有一個以上的附屬議會。此種地方議會 (或名 strand council) 須爲兩院，——平民院與貴族院 (Council of Commons, Council of Peers 或曰下院與上院)。前者由本地國會下院議員組織之，後者由國會上院中選任。因此，除國會選舉外，並不須另外特別選舉。附屬議會是國會人員所兼職。牠們會址在倫

一〇九二〇
會與他
的兩個計
劃
改革計劃

或或其他地點由牠們自便，但除有內政部長的特允，在國會會期中，牠們不得開會。下轉會議更建議「附屬議會」須由國會付與多種職權，如關於商場市場許可，特許警察（除倫敦京城警察外）救貧，監獄，殯葬，衛生，教育（初級與中級）州與市的火災消防，公共保健，醫院，房宅，城市政府（包括城市選舉資格）等等的立法權，以至於一切自來水，瓦斯，電氣事業等等私法案的標準權。下轉會議更規定每個「大議會」（即附屬議會）中須設一個執行委員會，為地方行政機關，執行委員會除主席外，都兼行政各部部长——換言之，牠就是提議使每個地方都確實有牠自己的國務總理與國務院。

（註二七）彼時，下轉會議在愛爾蘭政府法案中，完成牠對於愛爾蘭單設國會的建議。

（二）麥唐拿計劃

第二計劃，通常呼為麥唐拿計劃（Mr. Murry MacDonald's Scheme），牠得有全會約半數人的贊同。主要不同之點，牠主張地方議會須為一院制，議員要由現行國會選舉區中另外選出。至於權力下轉的範圍與行政組織的形式，大體與第一計劃相仿。（20）

問題的將來

現在很清楚的，是無論採取一九二〇年下轉會議二計劃中任何計劃，都足以使現在中央監督地方的制度大為變更；尤其英格蘭若採用兩個以上的附屬議會，其變更將更甚。不過，此種變革的計劃，正與其他種種下轉提議一樣，命運並未見諸實行。一時間新聞紙上作出奪目的文字辨論，以後遂脫離了民衆的注意。

假如工黨在國會下院得到顯然的過半數，現在中央監督制度，有些變更的可能。不僅中央，即地方政

府的權力與組織也將有不可避免的變化。不過在工黨選舉勝利時候，這種變化的確如何，是不能預斷的。因為工黨本身對於城市改良問題，並無統一的政綱。（註二八）（21）

（註二八）工黨於一九二九年已經又上臺組閣了。但牠在下院中不過佔多數議席，並未佔過半數。孟祿說「牠是在位，並非在權」，（in office, not in power）是對的。所以現在對於權力「下轉」的改革，仍然未能實現。同時，也可見英國政治制度與夫變更的遲緩。

（見孟祿一九三一的歐洲政府——八八頁）。

奧格說：「美國聯邦制的國家現在正設法如何增大中央的權限，英國單一制的國家如何反要增加地方政府的權限……將來即有變遷也不過仍採取英國傳統的特色，用緩和的和平的改進，不能用驟然的、猛烈的、一同的、系統的變革。」（見奧格一九三〇年英國政府與政治的四七九頁）（22）。

* 保健部和法國的內政部相仿，中國沒有這樣相仿的部，不過內務部似乎相近。英國內政處專司地方政府警察監督權，我國沒有那樣一部。

英國政治組織與制度，是不科學不系統的，看牠的中央各部的名稱與地位，亦可作一證明。有 Ministry office department board 種種不同，而英人絕不把牠們的名稱一齊的劃一起來，如法國、德國、美國，甚或中國那樣辦。所以譯名若都譯為「部」，甚失英國名稱不劃一的實情。因此勉強譯為「部」(Ministry)「處」(Office)「局」(Board)等名稱。但要知道實際都是國務各部。（關於英國各部的名稱不統一，奧格在他的英國政府與政治中也有論及。）

參考書目

- (1) W. B. Munro, "Government of American Cities," (4th edition, New York, 1926)
chap. iv.
- A. V. Dicey, "Law and Public Opinion in England," (London, 1905).
4-5 William. IV, c. 76.
34-35 Victoria, c. 70.
- Redlich and Hirst, "Local Government in England," 11, 237 ff.
- M. R. Maltbie, "English Local Government of Today," (New York, 1897).
- (6) W. A. Casson, "Decisions of the Local Government Board."
M. R. Maltbie, "The Local Government Board," in the "Political Science Quarterly,"
XIII, 232 ff.
- J. Lithiby, "The Local Government Board," in the "Encyclopedia of Local
Government Law," iv 246-263.
- (7) Sir Arthur Newsholme, "The Ministry of Health," (London, 1925).

- (8) Sir George Nicholls and Thomas Mackay, "History of the English Poor Law," (3 vols., London, 1912).
- F. T. Aschroft, "The English Poor Law System, Past and Present," (London, 1902).
- T. W. Fowle, "The Poor Law (London, 1906).
- Geoffrey Drage, "The State and the Poor," (London, 1914).
- J. J. Clark, "Social Administration, including the Poor Law," (London, 1921).
- Report of the Royal Commission on Poor Law and the Relief of Distress," (London, 1909).
- Sidney and Beatrice Webb, "The Break-up of the Poor Law," (London, 1911).
- "The Public Organization of the Labor Market," (London, 1911).
- (9) Herbert Davey, "Public Health Statutes," (London, 1921).
- G. Glen, "Law of Public Health and Local Government," (14th edition, 6 vols., London, 1922).
- B. G. Bannington, "English Public Health Administration," (London, 1915).
- Sir Arthur Newsholme, "Ministry of Health," (London, 1925).

- (10) I. G. Gibbon fills more than 200 printed pages in the Commission's "Minutes of Evidence," (London, 1923).
- (11) "Loans" in the "Encyclopedia of Local Government Law," IV, 187-245.
J. H. Burton, "Loans and Borrowing Powers of Local Authorities," (London, 1924).
- (12) J. J. Clark, "Local Government of the United Kingdom," (3rd edition, London, 1925) pp. 140-151.
A. Collins, "The Audit and Organization of Local Government, Accounts" (London, 1919).
S. Whitehead, "Municipal Audit Programmes," (London, 1922).
J. H. McCall, "Municipal Audits and Finance," (London, 1925).
"Accounts and Audits" in the "Encyclopedia of Local Government Law," (vol. i, pp. 1-111).
- (13) A. C. Roberts, "Accounts of Local Authorities," (London, 1920).
- (14) Sir Edward Troup, "The Home Office," (London, 1925).
- (15) Raymond Fosdick, "European Police Systems," (New York, 1915) pp. 48-51.

- (16) H. B. Simpson, "Police" in the "Encyclopaedia of Local Government Law," v. 146—177.
- (17) J. Watson Grice, "National and Local Finance," (London, 1910).
- (18) Sidney Webb, "Grant-in-Aid," (London, 1920), p. 6.
- (19) Appendix xix, of the "Minute of Evidence Taken before the Royal Commission on Local Government," (London, 1923). Part I.
- (20) "Conference on Devolution," (London, 1920), listed as Cmd. 692.
- (21) Sidney and Beatrice Webb, "Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain," the chapter on "The Reorganization of Local Government."
- G. D. H. Cole, "Future of Local Government," (London, 1921).
- Harold J. Laski, "Grammar of Politics," (New Haven, 1925) pp. 410—432.
- Labour Party, "Local Government Handbook," (London, 1924).
- (22) W. B. Munro, "The Government of Europe," (New York, 1931) ch. xvi.
- F. A. Ogg, "English Government and Politics," (New York, 1930) ch. xxvii, xxviii.

第四章 城市選舉權與選舉 (Municipal Suffrage and Election)

「城市法人」牠的人員

一八八二市法人聚合法 (Municipal Corporations Consolidation Act of 1882) 定市法人是「市內居民所組成的團體」這種居民在一九一八年前，乃是官方所稱的「公民」(burgesses)，乃是古代城市自由人 (freemen) 的後裔；但人民代議法賜給他們以不甚尊貴的「地方政府選民」的稱號。古時的公民冊，現在也稱作「地方政府選民冊」。(註一) 這種冊，美國名詞是城市投票人冊 (voter's list)。

(註一) 每市仍有「自由人冊」(freeman's roll) 但此種名冊與市政府不生關係。牠包括的人名是一八三五前市有某種集合財產與慈善基金享有股份的人。

英國沒有普遍的選舉權

英國城市選舉權歷史很長若把牠在此處敘述更覺太長對於極早年的步驟除考古家外沒人願多加研究，而且前章關於此種題目，已經充分述過。現在頂好是舉出英國中央、地方、選舉權的不一致，並與其他各國不同之點。例如美國，一個國民若是選民，他便有一切選舉的投票權——中央、邦、地方。不能說他是總統選舉人，國會選舉人，與城市選舉人。自然，在憲法與法律上有這種區別之可能，但牠並未規定。(註二) 法國德國同是如此。凡在一種選舉有資格的人，便有一切選舉資格。

(註二) 不過也有極少的例外，如 Rhode Island 邦，市議會選舉有另外選民冊。

中央選舉
與城市選
舉資格之
不同

但英國則永無此種情形。國會選民的資格與城市選民的資格總是分別的。一八三二年選舉權的大改進未曾有所變更，從彼時以後一直到一九一八年種種重要的改進法，也未曾有所變更。一九一八年人民代議法對於兩種選舉權都有所擴充，但仍繼續保持牠們的分別。（註三）結果情形很為混淆，甚至英國人自己也不大清楚。有些點，兩種選舉權（或特權，按他們稱呼）是密接不分；但有些點，卻又大不相同。不過現在的規定是經過各政黨代表會議審慎考核的結果，似乎可以維持一時。（註四）

（註三）即一九二八年人民代議法關於中央城市選舉權都有所擴充，也仍舊未打消牠們的分別。

（註四）一九二八年已有新制的人民代議法出現，其規定待討論選舉權內容時，再行註入。

一九一八年法律的制訂，大可透出英國國會辦事的方法。擴張選舉權問題常常陷英國政黨於艱苦的辨難。一八三二，一八六七，以至一八八四全是如此。此後遇有機會當行更甚，因為自一八八四修改後，時間過去很久，選舉資格須待激烈的變更。所以當一九一二年愛斯葵內閣（Asquith）提出選舉權法案時，似乎人人都需要與所提案不同的條款。保守黨與自由黨同聲建議作全體的修正。在那種環境下，內閣似乎很聰明把法案撤回，而後選舉權問題遂暫告休息，以至歐戰。

大戰前
選舉問題
的暫停

大戰期中，各黨同意不提出政黨性的或辨駁性的議案，但就另一方面言，現行選舉法的弊端，較以前尤為彰明較著。例如，法律規定選民必須於七月十五日以前在一定地域有繼續十二個月的居住，否則即失掉投票權。在平時這種規定到很好，但在戰時許多人民離開家庭，工作於造船廠，與軍需廠，於是法律便

被奪多數人民的選舉權，並且牠更苛遇戰事勝利有功的人，而優待裝病在家的閒散。所以一九一六年內閣決定去研究是否一個「無黨」「無爭」的法案可以提出，並且由兩院中各政黨同意制訂。

一九一六
至一九一
七年改良
選舉會議
長會議

研究結果，於是請求下院議長遴選「代表國會與全國各種政見」的三十二人，組成團體。議長於是乎照辦，從上院擇五人，從下院擇二十七人。這個團體，即所謂「改良選舉的議長會議」(Speaker's Conference on Electoral Reform)。牠對於工作毅然進行，在許多會議之後，報告三十七個議決，作為新選舉權法的基礎。除四個而外，所有議決都是全體一致通過。會議的開會是不公開的，所以我們不知道開門以後的討論，但就議決的旨趣看，充分指明所謂全體一致者，多是條件與妥協的結果。許多點是激烈派與頑古派各走到二分之一。在任何情形下，一個法案若先由會議所議決，而後在國會提出與通過，便無若何難關。

現在選舉
資格的性
質
(一)國會
選舉

依一九一八人民代議法(Representation of the People Act of 1918)規定凡英國國民二十歲以上的男子，在編製選民冊之前，曾在一定「選區」或一個「聯合選區」居住六個月者，都有國會選舉權。(註五)或一個英國成年男子在某選區內，有一個辦事室，舖店，或其他營業地址，他雖然不是該區的居民，也可以在該選區登記。(註六)假如他在一個選區是居民，在另一選區是「佔用人」(Occupant)，他可以登記作兩區的選民，但一人不得為兩區以上的選民。國會選舉對於男選民確多優待，而對女子必得她是(1)英國國民，(2)三十歲以上，(3)財產的「佔用人」或佔用人之妻。(註七)超過三十

歲的女子可以同時為兩區選民，其條件與男子同。

〔註五〕「選區」或曰「選舉區」(Constituency)是選出一個或多個國會下院議員的區域。

〔註六〕那種房宅，每年租金至少必須有十磅之價值。

〔註七〕「佔用人」(Occupant)指佔用財產之人而言。所謂佔用財產指每年有五磅租價的任何房屋而言。

城市選舉權許多重要條件與國會選舉權不同。一九一八年法律規定地方政府選民如下：

(二)地方選舉

一、英國國民年滿二十一歲以上的男子，對於市內任何種類任何價值的土地或房宅，曾是六個月的

「佔用人」(或所有人或租賃人)；不過，一個人佔用一間或多間「已設備的屋子」(furnished room)

〔註八〕——如寄居人 lodger 或居於父母的家中——按法律規定下，不能認為是「佔用人」。(1)

〔註八〕「已設備的屋子」(furnished room)是牀榻桌椅，地毯窗簾，鋪蓋，電燈，等等都設備完全而出租的屋子。其不設備上述種種設備，或僅設備一二件者，名「未設備的屋子」(unfurnished room)。

二、英國國民年滿二十一歲以上的女子，曾是某項房宅六個月的「佔用人」，而所佔用的，如非居所，必須為年租五磅以上的房宅；再有英國女子，年滿三十歲以上，已是妻的身分，假如她的丈夫因為他們共居的房宅而享有登記權。(她也可以享有登記權)

佔用的條件

依上述規定，第一英國城市男子選舉權的建立，至低他必須是一個「租賃人」(tenant)，兩種條件不難滿足。「租賃」(Tenancy)是一個專門名詞，牠的義意是法律的佔用，非事實的佔用。(Legal not

physical occupancy) 這個名詞用於許多法律之中，因此牠由法院所註釋說明。一個人僅租用一所停車房，船房，儲物房，網球場或一所花園，便可成爲「佔用人」或「租賃人」——至於一所自己設備的房屋 (apartment)，事務室，商店，以及「其他建築物」，更不必說。英國法院在解釋甚麼是包涵在廣義的名詞「其他建築物」裏，時常發生繁雜，牠們於是主張房宅既然作爲選舉的資格，牠必須有爲人佔用，作爲居住，工業，農業或商業的目的，並且必須具有牢固耐久程度，「合乎建築物的觀念」。(2) 有時，一個競選代辦人，爲付給選民資格起見，建造一所僅具房宅外像的蠢劣茅廬，裏面裝一些佔用人的農業器具。但法院判決這並非法律上「建築物」的義意。就另一方面言，若佔用真正建築物，並不必需包括全體屋宇。租一間「未設備的屋子」便合乎佔用人的資格。租一間「已設備的屋子」但設備是從他人租賃的，而非房主人的，也合乎資格。英國成年男子爲「佔用」的條件而失掉選舉權的，很屬罕見。

女子選舉權

英國關於女子選舉權年齡資格的特殊規定不能不加以解釋。三十歲以下的女子不能享有國會選舉權。但二十一歲以上的女子假如自己是財產的佔用人，便得登記爲地方選民以及城市選民。假如因爲她丈夫關係而獲得選舉權的女子則必須三十歲以上。自然，此種規定並不邏輯；乃是因爲要妥協各黨而制定的。

較高年齡的理由

女子選舉權，三十歲年齡限制的理由，因爲英國在大戰中喪掉極多男子的原故。一九一八年統計，英國國內男子約一千三百萬，而女子約一千五百萬。在如彼情形下，「選舉權平等」，足以使女選民佔特殊

勢力。所以國會想法設年齡的限制，使男女選民數目大約相等。因此，國會選舉，女選民年齡資格定為三十歲，而同時某種女子在地方選舉也有同樣的限制，如女子以丈夫而取得選舉權者是。自然時期一轉，性間的比例，又將成為平等，年齡資格，又須一致的。（註九）

（註九）一九二六年經濟法（Economy Act）將選民居住資格六個月，降為三個月。一九二八年人民代議（平等舉權）法（Representation of the People—Equal Franchise—Act）將男女選民資格上的差別，一律取消。於是選民總額增至二七、〇〇〇，〇〇〇，佔全國人口百分之五十五。男選民約為一二，五〇〇，〇〇〇，女選民約為一四，五〇〇，〇〇〇，較男子超過二百萬。所以該法的暱號，呼作「少女選舉法」（Vote for flappers）。一九二八年法律與以前法律之異點如下：

一、國會選舉方面，男女年齡資格均為二十一歲。在一區以居住資格（三個月）享有選舉權，在他區以營業資格也享有選舉權。是複票制度，仍然存在。同時，規定大學畢業生有投複票權。但任何人不能超過兩票，也不能在同一區內，有超過一票之權。

二、地方選舉方面，（一）男女選民年齡資格均為二十一歲；（二）六個月土地或房屋的「佔用人」資格，變為三個月；（三）凡人因為佔用產業而享有選舉權，其夫或其妻，也享有選舉權；（四）無論為居住資格或其他資格，不得有複票。

綜上所述，知英國選舉權的資格，雖然國會方面與地方方面，尚有些不同的條件，但男女方面已經完全平等。所謂女子選舉權較高年齡限制等等評論，乃是指一九二八年前的情形，已非所詳於一九二八之後。（見奧格一九三〇年的英國政府與政治——二七四—二七五、六六五—六六六頁。一九二九年市政年鑑——九九四—九九五頁。）（8）*

對全市選民的
比例

二十五至百分之三十五。有人要想，美國現行純粹普選制度選民比例必能較高；但須知美國城市中有多數未曾入籍的外國人，他們增高市民的數目，而選民冊上並沒他們的姓名。英國城市外國人比例極小。英國城市選民冊排除未入籍的外國人，與英國城市普選權的限制，恰好使選民比例，互相平衡，這乃是一種技巧的符合。(註一〇)

(註一〇)這也是一九二八年前的情形，非可謂於一九二八年後，按(註九)可知。

選民冊如
何編製

城市選民冊的編製或地方政府選民登記事務，是「市書記」辦理。市書記是國會與城市兩種選民冊的登記員。他必須於每年一月、七月作兩次登記。但他不像美國城市選民的登記員，招呼合格市民去到登記地方，由自己提議，宣誓而登記。他不像法國選舉委員會的委員，僅從市民冊中抄下人名，因為英國沒有法國那樣「永續戶籍」(Perpetual census)。英國市書記編製選民冊的方法，乃是雇用「訪察員」去到各人家，各店鋪，尋察應當登記的市民。市中分為若干區，訪察員按區，沿着大街小巷去要求選民到他們的所在區去登記。在一切住宅，店鋪，事務所，寓所，以及其他建築物中，凡他們所遇見的成年人，他們便訪問其公民資格，年齡，法定居所，以及所有人與佔用人等等。此種材料他們都寫下來(但不用述說人宣誓)交到市書記處。市書記處可以用估價機關所編製的「估價冊」(Valuation)相對證，於是各個財產的所有人與佔用人都可看出。

估價冊

在英國誰
納地方稅

英國地方稅(Rate or Local tax)，有兩個特點，應當加以解釋：一從「佔用人」徵收，不從「所有人」

徵收；二、估價時按「租價」定稅，不按「賣價」定稅。估價員們估定財產的公平租價（假如他們能辦到）或依照財產的實際租價，作為徵課估用人地方稅的基礎。所以依租價每磅納若干仙令的稅——那便是英國城市稅的決定方法。因此，當所有人與租賃人約定店鋪或房屋租金時候，都默認租賃人須繳納地方稅。

此種方法對兩方面都很公平，因為依此，使租金數目能以釐正適當。假如一切稅全由所有人繳納，像美國似的，租價很容易提高。就另一方面言，對估用人課地方稅的方法，與社會道德大有裨益；因為此種方法，能使「非所有人的估用人」，辨識付地方稅的，並非財產所有人，乃是估用人。在美國城市，實在固然也是估用人付稅，但能了解這一點的人極少。他們想，稅是從所有人腰包掏出來的，所以當稅率提高時，他們反到歡喜。假如他們了解所有人不過僅僅是轉嫁租賃人負擔的「中間人」，他們對於加稅，一定要用不同的眼光去看。（註一一）在英國便無需作租賃人，非所有人付地方稅的辨論，因為他們已經極端明瞭。

（註一一）我很知道經濟學家的論點，說租價由需要與供給而定，於是每年稅收不能全依租價的增減而便增減。但就長期言，經過若干年期間，租價尺度總不免與一般價格尺度相適合，決定此種適合，稅率是一個純全而重要的角色。

混合的方

但直接從估用人徵收財產稅的方策，並非遍於英國。牠是一種原則，同時不免有些例外。當房宅或寓所租價很微時（註一二）法律規定地方稅可以「混合的」（Compounded），就是對所有人徵稅，由所有人支付。這可以由所有人與估用人同意解決，或有時由地方政府辦理。為報償所有人為此種事額外麻煩起

見，允許他定額的折扣或佣錢。——這個，依各地環境而不同。(註一三)

(註一二)倫敦現在的限度是二十磅。京都以外，較爲低減。

(註一三)有些情形是很低的，百分之十五；其他有高至百分之五十的。——但後者僅是所有人不論財產租出與否，都允許付稅的情形。

地方政府對於小房與寓所之類，很喜用混合的方法。牠們覺得「花佣錢」或「允折扣」是利益的，因爲繁碎小數（有時僅幾仙令）從租賃人徵收很麻煩，而且有時租賃人遷移並未交納地方稅，市財政局便損失一些入款。按例，地方稅多是按四季或按半年徵收。近年來英國城市從估用人徵地方稅，曾試用星期制。

選民登記
的校正

我們現在從這個旁岔再回到選民冊的編製問題。訪察員已經交上報告，報告已經對照完竣，於是登記官（市書記）作成一種「臨時登記」，而後依法貼在市政府門首，各教堂的甬道，以及其他公共場所。於是登記官可以聽訟關於「脫漏」與「謬登」的訴告。對於這些訴告，他於審核之後，按照各個情形之是非，而加以決定。這種決定並非最後的，原訴告人可以上訴於「州法院」（County Court）或爲法律問題，可以上訴於高等法院（High Court of Justice）。所有這些爭端，都以三個月爲解決期間，當期間終了時，選民冊已經辦好而且印出，無論任何理由，冊內人名已不能變更，必須到下半年再加修正。同一選民冊爲國會與地方兩種選舉的用途，不過每個人名之後都有記號，（常用字母 P. E. 或 L. G. E.）（註一四）

以指明不同的選民。僅有 L. G. E. 記號的，纔有市選舉權。

(註一四) P. E. 是國會選舉的記號 (Parliamentary Election) L. G. E. 是地方政府選舉記號 (Local Government Election)。

登記的確
定性

在任何情形下，登記冊上沒有名的人，不許投票。反言之，登記冊上有名的人，雖然知道他的名是誤登的，事實上也沒有方法拒絕他選舉。法律文字上似乎給選舉官權力，能拒絕冊上有名，而實無選舉權的人——例如，顯明的未滿二十一歲的人。(註一五)但相反的概念在英國更根深蒂固；甚至於有些課本都常常提到。(註一六)並且按普遍的實例看，大體選舉官都認登記是確定的，冊上有名的人，他們不願負擔拒絕任何人選舉的責任。

(註一五)按一九一八人民代議法 (Sec. 9, Par. 3) 規定，在法定無選舉能力之人，任何方法不能賦與以選舉權，是很明顯的。
(可以推用於選舉登記)

(註一六)馬士特曼 (C. E. G. Masterman) 的英國如何統治 (How England is Governed)——New York, 1922——
第十一頁說：「假如你的名登在冊上，縱然你不合資格，選舉官不能拒絕你選舉。」

城市選舉

英國城市選舉一年一次。所有城市都在十一月一日舉行。假如該日是星期日或法定假日，便移於十一月二日舉行。選舉日所選者並非市元老與市長，祇為市議員。(註一七)市議員數目按城市大小而不等，以後再述。選舉，或分區選舉或全境合選，大體大市多分區，小市便全境合選。分區時候由市會解決，但必須得

保健部的批准；其目的是在防止「利黨區」(Gerrymandering)的發生。(註一八)每區選出三名，六名或九名市議員不等，——那就是每年每區選出三年一任的市議員一名二名或三名。(註一九)例如，利物浦分三十八區，市議員一百十四名；滿洽斯特分三十區，市議員九十名。假如不分區，便由全境合選，每年選出全體議員的三分之一，較小城市時常如此。

(註一七)兩名選舉的審計之選舉，不在此時，乃是在三月。

(註一八)「利黨區」(Gerrymander)，美國選舉分區時，有時劃分特別不正當的畸形區，以便利某政黨或某候選人，故名曰「利黨區」。

(註一九)大多數情形，是每區選三名市議員，那就是每年十一月選出一名。

候選人的
資格

就大體言，凡選民都有被選為市議員的資格，但也有例外，就是有少數選民沒有被選資格，而有少數「非選民」卻有被選資格。一九二五年前，所有各種教士，除倫敦京都各市外，都沒有被選為市議員的資格；但此種限制現已取消。(註二〇)(4)一九〇七年前女選民也無被選資格，但現在早已取消，並且近年來女市議員已經很多。(註二一)(5)現在無當選資格的人，是據有市會所給與有薪位置的人，以及直接間接與市政府訂立契約之一分子或利害關係人。(6)不過，這種規定並非把與市政府訂契約的合股公司的股東褫奪資格；(註二二)也並非把給市政府印廣告的新聞紙的發行人，或與市會訂土地的買賣或租賃的契約，以及款項借貸等人，褫掉資格。選舉的審計員不得是市會的會員(議員或元老)也不得是市主簿

(地方治安法官)市議員已經就任之後,由於「非居民」、「宣告破產」、「犯某種罪」,尤其法定下之「貪贓罪」與「非法選舉罪」種種任何一端,即可以被褫奪資格。

(註二〇)一九二五年宗教教士(無資格之解放)法。

(註二一)一九〇七年女子資格(州會與市會)法。

(註二二)最近事實 (Tajish v. Braithwaite) 上院決定,與市政府訂契約的公司之經理指導人不能失掉被選為市議員的資格。

「非居民」
的候選人

就另一方面言,有些人並無選民資格,而被許為市會議員的候選人,假如依法當選,便可就職。例如,市內財產的所有人,不管他是否是居民,都有被選資格。市內居民雖未在選民冊登記者,也有被選資格。市內非選民有時被選為候選人,偶而竟行當選。但此種情形,很是例外。大體說,英國城市市民雖然可登記於其他選區為選民,但議員從本區選出,乃是普遍的事實。美國注重選區內的居所,視為是候選人成功實際的(假如非法定的)條件;英國無此限制。但英國人和美國人一樣,假如其他情形相同或大約相同,都是贊助鄰人過於異鄉人。在國會與城市選舉全是如此。但英國人不願欲選舉一個第二等的鄰人而甘願選舉鄰區或他區的第一等候選人。這是不像美國人的地方。英國城市的「城心」(Down town)區,所選舉的市議員,無疑的更多是居住在廂郭地方的人,他們在「城心」既無居所,也無選舉權。(註二三)例如,一九二五年利物浦一百一十四名市議員,有四十名以上不在他們所代表的選區居住,約佔全會議員三分之一。

以上。

(註二三)「城心」(down town)是城市商工業的中心地方。那裏是商店、公司、工廠所薈萃，很少居民的所居。其中經商工作的人們，多半居住在「城心」之外的居住區域。

候選人如何選出

英國市會議員的候選人如何推選市制度中沒有規定「黨人會」(Caucuses)「代表會」(Conventions)「直接預選」(Primary)或其他政黨集會的方法。(註二四)因此，政黨組織正式參加城市預選，法律上並不承認。法律對於政黨組織與政黨人員全未計及，待遇他們和無政黨之存在一樣。英國人對於美國所謂「密閉式直接預選」(closed primary)「政黨選票」(party ticket)「附黨誌的選票」(ballot with party symbol)諸如此類的情形，公然承認政黨競選的現象，他們很難了解。

(註二四)美國預選制度前後大約有三種方法：一、Caucus，是在選舉之前，各政黨自己舉行的預選會。獨立之後，初無法律規定。迨一八三〇年左右，漸為法律所規定。此種預選會，無論如何，多為「黨會」所把持，非政黨分子不能參加，即普通黨員亦祇有聽「黨會」之指揮而已。譯曰「黨人會」，或譯為「黨會預選會」。後者為黨會的意譯。二、Convention，當城市愈發展愈大，人口愈滋長愈多，全城式的「黨人會」不能舉行。於是，有 Convention 之發生，即城市各區，由政黨舉出代表，開全城代表會以辦預選事務。故可譯為「代表會」，或按預選事務，譯為「代表預選會」。大多數城市「代表會」常為預選市長候選人機關，至議員候選人，仍多由各區「黨人會」選舉。此二種制度，盛行於二十世紀之前。三、Primary，上二種制度之弊點，一為黨會之操縱，一為非黨員不能參加預選。於是一九〇三年，威斯抗遜邦創始「直接預選制度」(direct primary)，簡稱為(primary)。所謂直接預選者，即預選形式與正式選舉相仿。

由政府人員辦理，依選舉法規，選民各個人依次到預選場去投票預選。此種制度，尙有三類不同的方式：(1)「密閉直接預選」(closed primary)；預選票按法律承認的政黨備製，凡選民到場必須聲明所屬之黨，而後方與以預選票，使之預選。(2)「公開直接預選」(open primary)；選民入場不必聲明所屬的黨，但預選票依政黨所推選的候選人印出，每黨有單獨的預選票，或各黨候選人都印入一張預選票而附以黨誌，選民便依該種預選票而推選候選人。(3)「無黨或直接預選」(nonpartisan primary)；預選票上人名無政黨誌號，選民可以任意推選，其得票最多者，便爲正式候選人，以備正式選舉競選；或得選民過半數之推選者，便不須正式選舉而宣告當選。(後者爲芝加哥與路士安維 Los Angeles 的法律) (見孟祿一九二八的美國市政府第九章，城市預選的方法) (7)。

預選票

在英國選舉一個市議員的候選人僅僅填一張預選票爲已足。此種預選票至晚必須於選舉期前七天交到市書記，其中須要註明候選人的姓名，居所與職業；更須於候選人競選市內或區內，至少有十名選民的簽名。一個選民得以簽名於許多預選票，但不得超過所要補選市議員的數目。假如有過額的簽名，最後送到的，等於無效。若非當預選時候選人不在國內，無取得他的同意；但候選人在他的預選票已經送交之後，一定期間內，可以正式通知市書記取銷他的名字（假如候選人超過所要選舉的數目）。各個候選人必須單獨預選票而預選，預選票由市書記供給，並且須親切交回，不得用郵寄方法。所有此種限制，全須切實遵守。

市長決定
預選票的
效力

當接受預選票已經滿期時，市書記請求市長決定所有交到的預選票之效力；市長在三天之內必須辦理。假如他決定預選票遞交的合法，他的決定，不得控訴；但他若聲明某預選票不合法，他的決定，使得向

法院上訴不論上二種任何情形，亦不論任何候選人的政黨關係如何，正式預選榜必按時依法公布，而且按原定期日舉行選舉。(8)

候選人不
過多

有人要想此種簡單的預選方法將發生候選人過多的結果，但就事實看，候選人數目常很少；在選舉一個市議員的區內，候選人超過兩名或三名的極爲罕見。有時一個缺額而致來一打預選票；但當選票付印之前，大多數被預選人都到市書記那裏，請求取消他們的名字。一個人的朋友有時給他填一個預選票，作爲致候的意思，並不通知他，也不求他同意。按英國經驗看，確沒有因爲預選法簡單，便產出多量候選人。因爲英國選票上所印的候選人名，比美國城市常是少的多；可是美國城市對於預選都是有種種形式的限制。即在英國較大城市許多區中「無競選舉」乃是常見的事，因爲候選人並不比要選的議員額數多。縱然十個人就能推出一個敵黨的候選人，但英國人並不那樣辦。在波士頓選一個市議員候選人，須有二千五百市民簽名（一九〇九至一九二五年）而「無競選舉」(uncontested election) 是無人知道的事。(註二五)

(註二五)一九二五年波士頓改變選區制，且減低簽名人爲二百五十。

此種情形
的理由

這種情形幾乎能成立一個實際的政治原則，就是預選程序越困難越繁瑣，候選人亦將越多。因爲人類天性都要得所難得的東西，沒有人希望得任何人都能有的東西。在英國城市任何人都能被選爲市議員的候選人，並不須他自己或朋友有很大的努力。任何人預選票都可以得到十人的簽名，所以僅僅遞一

張紙，絕非難得的光榮。(註二六)美國則不然，候選人縱然明知決選時沒有當選的可能，他們也熱烈的作預選運動。其理由可以從法律與心理的混合而發見。法律規定種種形式不帶賦與候選人一種光榮，而政客們的心理是希望把名字在報紙上印頭行大字，以收其他種種效用。

(註二六)國會議員的候選人除十人簽名於預選票外，尚需定額押金，假如當選時得不到法定的票數，押金即被沒收。市議員候選人也無押金的限制。

選舉機關

備製已經選出的候選人名冊，設備選舉場，印製選票，以及備置選舉一切應用物品，全是市長的責任。市長是城市按例的選舉主管官。但市長雖負一切全責，並不司瑣碎事務；一切瑣碎工作都由市書記代辦。在較大城市，或由市書記的助理員辦理。如候選人數目未超過所要選舉的數目，市長便宣告一切候選人，都無競而當選。二十五年前，此種「無競選舉」很普通，不過現在已經很少。工黨擲許多與奮劑於英國城市選舉之中。

投票程序

當有選舉的必要時，市長除備製選票，選箱，選民登記證，以及其他必需紙證外，更須設備選舉場，且至晚於選舉日前四天，把所有對選民的通告都依法公布於種種地點。(註二七)選舉官並不像法國與德國用正式公告把選舉地址，時間，郵到選民，但候選人時常寄送「選舉片」(Poll card)，片中詳載投票的地址，與畫選票的方法(註二八)選民有時攜帶此種片到選舉場設法投入箱內。選舉在公共建築物內舉行，假如市廳或學校適於選舉目的時，便是常用的地點。教堂的會場有時也用。像美國有時用公款租用私人房

宅作選舉場的情形，英國並沒有。

(註二七)英國城市選舉程序，見一八八二年市法人法(section 58)。牠是採一八七二年選舉法而加以修正的。現在國會與城市的選舉程序大體相同。(9)

監場員

(註二八)選舉時不過把選舉上所印的候選人名下依法實記號，以表示所選之人。故曰畫選票，非寫選票。
當城市分區時，每區至少有一個選舉場，通常是兩個三個。每選場有一個官吏，便是監場員。他由市書記推薦，市長任命的選舉書記協助。凡備製選票以及其他一切費用，都由市財政局支出。

票如何投

選民入選舉場時，便有備好的正式選票給他。他持選票到一個屏避區域，那是專為畫選票預備的地方。當給他選票時，他的名在選民冊上便被記下。每個候選人有權派兩名代辦出席於選舉場，他們在選舉場中發誓保守秘密。他們可以對某選民提出反對。不過法律規定除非「假冒」與「複投」(repeating)外，不準以其他理由提出反對。法律規定如下：

「選舉主管官被兩名選民 (Discreets)，或一個候選人或候選人代辦的要求，可以向任何選民，在他選舉時間，不是選舉以後，提出下列問題之一個或兩個：(註二九)

(1) 你是曾在現在本區施用的選民冊上登記的人麼？(從冊上讀全部人名)

(2) 你曾在本區或他區已經投票未？(加入一種選舉分作幾區的情形)

一個人被要求答覆上述二問題中任何一個，若非答覆第一個是肯定的，或答覆第二個是否定的，他

的選票，概作無效。」

(註二九) burgeses 即 voters。英國古時稱 burges 「公民」今時稱 voter 「選民」實則古之「公民」與今之「選民」同指有選舉權人民而言，但古時享有選舉權者，盡為「財產階級」，今則為「普遍階級」。此古時選民與今時選民實屬兩方均有不同者。此亦即 burges 與 voter 二字涵義之不同。書中所謂 burgeses 即 voters 是僅就選舉權言。

選票

選票是一張白紙上面印的僅是候選人的名姓，居所，職業，至於候選人的黨籍全不印上。姓名排列依字母的先後為序。每個人名之後，留一空格以為選民畫記號指明所選之用。法律並未規定記號須用交叉式，但例來對選民的通告總是如此說明，（好似選票法附帶的格式是的）。在全市合選多數候選人的市，於選票的格上畫一個交叉，以表明選該格內全數候選人的方法，是不可能的，因為選票上並沒有格。英國選票制度全仗各個選民依仗自己知識辨別候選人，假如缺乏此種知識，沒有選擇的指導人。若選民聲明自己不能讀選票時，於是選場主管官可以按照他的口述，替他畫記號。(註三〇)

(註三〇) 一個有趣的事例，就是當制定選票法時，起草人曾為宗教方面猶豫不決。結果，規定如選舉在禮拜六舉行，正教派猶太人因為宗教理由反對出席投票，他們可以請求選舉主管官代他們畫選票。

雖然英國選票是「簡單」的模範，但對愚人不能絕對證明其為簡單；髒污的票，並不罕見。假如選民所畫的候選人超過所要選的人數，或寫上任何記號足以辨認是他的選票，或畫的交叉不能決定他的意思所指，這種票概作無效。

英國城市
選票不用
比例計算
法

當選票結果平衡時，若在分區選舉，市元老充該區選舉官，便由他投一張「決票」(casting vote)。若是全市合選，便由市長投「決票」。在一切情形下，得多數票便可當選。(註三一)英國人士逐漸運動城市選舉採用「比例代表制度」(system of proportional representation)但現在仍未實現。在現行制度下，各政黨的總票數與當選議員數，有很大差別。在分區選舉，有時少數選民，選出三分之二市議員，就另一方面言，比例代表制度很顯然的能使城市選舉的政黨界線，比現在更為堅固，但同時有一部分人認為政黨在地方政治不應佔若何地位。(註三二)

(註三一) Plurality 「多數」是比較多的意思，未必是「過半數」(Majority)。例如，十人分三黨，一黨為四人，其他二黨均為三人，則四人之黨為「多數黨」，但非「過半數黨」。若一黨為六人，其他二黨共四人，則六人之黨即為「過半數黨」，亦可稱為「多數黨」。所以「多數」是含混名詞，祇言其多；「過半數」是絕對名詞，言其多至二分之一以上。故亦曰「大多數」。至 minority 為「少數」之意，與 majority 相對，亦可與 plurality 相對。

(註三二)下表由克拉克一九二四年一月出版的英國城市評論中抄得。表明一九二二年十一月利物浦選舉的實際結果，以及採用比例代表制度所生之結果相比較。(10)

政黨	總票數	實際當選議員	採用比例代表制度的結果
保守黨	五〇,二七〇	一五	一〇
工黨	三四,三七二	一	七

第四章 城市選舉權與選舉 一〇九

歐洲市政府

自由黨	一一、四六三	二	一一〇
國家黨	九、一八四	三	二
共產黨	二、一八一	一	一
其他	八、二七三	〇	一
共計	一一五、七四三	二二	二二

英國不但地方選舉，即國會選舉亦未採用比例代表制度。一九一八、一九二八國會中均有此項提案，但均失敗。其重要原因，為英國選舉，多是「單人選區制」而非「多人選區制」，如採比例代表制，必先改單人選區制為多人選區制不可，蓋每選區選一人，無採用比例代表制之可能。而英國制度上之改革非常困難，故單人選區制未改，而比例代表制，亦不能成立。一九二九年國會選舉之結果，自由黨較一九二四年多得選票二、一五〇、〇〇〇，而議席僅增加十二，所以對於比例代表制，愈求其速能實現。一九二九年國會選舉之結果如下：

黨	票數	當選議席
工黨	八、三八四、四六一	二八九
保守黨	八、六五八、九一八	二六九
自由黨	五、三〇五、一二三	五八
其他小黨	—	八

再將一九二四年國會選舉，拿出比較，更見不用比例代表制，票數與當選人數之極大差別。一九二四選舉結果如下：

黨	票數	當選議席
工黨	五、四八九、〇七七	一五一
保守黨	七、八五四、五二三	四一二
自由黨	二、九二八、七四七	四〇
其他小黨	—	一二

總之，比例代表制度，在最近的將來，英國總要採取的。並且現在歐洲各國不採取比例代表制的已經極少了。（見奧格一九三〇年

英國政府與政治——五一四——五二五頁）。

票箱

票箱是一個錫片箱，上有長方口，選民便向那口中投票。牠不是一個巧妙的機器，投票須轉動機柄，像美國城市票箱的情形。英國選舉是密秘制度，但假如選舉官希望各個選民所選的是誰，並非無法知道。因為各個選票都有號數，而此號數也印在與選票相連的票根之上。票根上更有選舉官從登記冊上選民的號數註入。票根在選民取票之前扯下，但登記冊上的號數與票根的號數現已作成一樣，而票根原號數又與選票的號數一樣。不過，實際上，這並無何等重要，因為選舉官都宣誓保守密秘，所以他們不致於狼狽為奸，共同違背誓詞去追跡個人選舉的事實。

投票期間

投票佔一天時間，從早八時起至晚八時止；但若所有選民於晚八時之前全已投完，或經過一小時之

久，沒有一張票投入，便可以早些時間閉選。在閉選以後，把票箱加封，送於市廳，當候選人與他們的代辦在場時，便計算選票。任何選票若遇候選人或其代辦反對，便置於特別封筒內，以後再計算；同時，那種選票的有效與否由市長決定。計算已畢，便宣布選舉結果。

重算

重算 (recount) 可以請求法院而獲得。假如確信勝選人有賄賂或不法情實，候選人或其代辦可以向法院請願，此種問題由法院特選委員聽詢而決定。該種委員限於具有十五年以上履歷，非本地居民的律師，由高等法院任命。除法律問題外，其判決為最終的。

重算與選舉爭議，英國都不常見。英國人無論是賽馬或市選舉都是溫雅的失敗人。選舉應當用公平的競爭而不偏激，乃是英國傳統的觀念——任何特殊緣由不能擾亂他們這種信念。因此，若非賄賂，非法的行為充分證明有影響於選舉結果的程度，選舉不能因之而失效。城市選舉正進行時候，時常陷政黨與個人於鉅烈的競爭，但當最後選票已投，而結果已宣告，所有競選仇敵，一夜工夫似已全形消滅。此種「競爭」、「寬容」與「善忘」的能力，乃是英國民族所以能成為實施平民政治的大主教的特性之一。

· 依不動產租價為標準，向佔用人徵稅的英國制度，確有孟祿氏所評之優點。我國地方稅改革時，不可不注意此點。

「競選仇敵，一夜工夫似已全形消滅。此種競爭，寬容，與善忘的能力，乃是英國民族所以能成為實施平民政治的大主教的特性之

一「返觀吾國政爭必用兵戰者，相去何啻霄壤？」

參考書目

- (1) G. P. W. Terry, "The Representation of the People Act, 1918," (London, 1919).
- (2) Morris v. Harris, "Law Reports, & Common Pleas," (1865), 155, affirmed in Duncan v. Jackson (1906).
- (3) F. A. Ogg, "English Government and Politics," (New York, 1930) pp. 274—275, 665—666.
- "The Municipal Year Book 1929," (London) pp. 994—995.
- (4) "Ministers of Religion (Removal of Disqualifications) Act, 1925."
- (5) "Qualifications of Women (County and Borough Councils) Act, 1907."
- (6) "Municipal Corporations Consolidation Act," section 11—12.
"Rogers on Elections," (vol. iii, pp. 1—30).
- (7) W. B. Munro, "The Government of American Cities," (New York, 1928) chap. IX.
- (8) "Municipal Corporations (Consolidation) Act of 1882," section 55—56.
T. J. Arnold, "Law of Municipal Corporations," (5th edition, London, 1910) pp.

250 ff.

- (9) "Ballot Act of 1872," In "35-36 Victoria, c. 33."
- (10) John J. Clark, "National Municipal Review," (January, 1924).

第五章 英國城市的政黨制度

印
的
誤
的

美國城市改進派的人們有一個堅強的觀念，以為國家政黨參與地方選舉乃是美國一種特殊的深足遺憾的現象。常謂歐洲各國國家政策與城市政治並不密切關聯，城市選舉是用城市問題而競選。——並不像美國城市常應用外交政策，關稅，幣制，禁酒，以及童工的限制，鐵路的規則，種種問題。此種改進派稱揚歐洲的方法，貶斥美國城市競選牽入種種不適當的問題，現已成爲習性。

侯威 (Frederic O. Howe) 說：「英國城市的選舉，不以政治活動而決定，乃以工作的效率而決定。……並無黨派的操縱，……除非一個人對他的選區有所貢獻，作甚麼誓約是無用的。一選區中有时祇有一名候選人。有時有一打，但『無競選舉』乃是極常見的。假如議員服務很好，便可以毫無問題的連職二十年之久。……凡此，皆所以表明城市居民高等生活的一斑。」我們引證這一段，可以作爲一例。(註一)(一)

(註一) 侯威曾當過歐海歐邦上院議員，及紐約移民局委員。上段見他一九〇七年出版的英國城市第三十三頁。

此種說法，在二十年前尚有局部的正確，但對現在歐洲任何國家均已失其真象。所有歐洲各國國家與地方的政黨界線已經劃一，是毫無例外；所有政治區域的政黨活動情形，與美國也無何不同。並且國家與地方政黨組織的劃一，較比美國更爲確鑿的地方，也未嘗沒有。歐洲各城市情形，各有不同，但大體說，國

家與地方政黨的劃一，大城市較小城市更爲顯著。

三十年前
英國城市
政治

三十年前英國城市選舉，縱在較大城市也沒有顯然的政黨競爭。彼時兩大政黨對於市會的管轄，有強烈的奮鬥，但當選舉時，大多數市議員都是無競而當選。例如伯明罕一八九三年市選舉，十八區中有競爭的僅六區。滿洽斯特二十五區中有競爭的爲十七區；利物浦十六區中有十二區；許田十二區中僅三區；腦廷罕十六區中僅六區。假如市議員是能幹而且盡職的，他屬於保守黨或自由黨沒有很大關係；當他希望繼續他的議員職位，按例，選民總是給他機會的。自然，也不能沒有例外。縱在三十年前英國城市選舉，也並不總是全場一致同意的情形。

工黨的
興

工黨及其前身獨立工黨 (Independent Labor Party) 之興，作成第三黨的發生。一八九〇年之初，工業城市許多選民受其洗禮，開始發生好爭性。例如，一八九四年在利物浦他們競選有五區，但全數失敗。在滿洽斯特他們競選八個議席，而得到兩個。工黨在她進入國家決鬪場，作成有效組織競選國會議席之前，已成爲城市政治一個角色。自然工黨此種好爭性，同時也激起舊有政黨的努力奮鬥。有時一個地方僅須兩名候補人，於是兩舊黨竟聯合以抗工黨，那時候工黨就很難得勝選的機會。就任何方面言，在一八九〇後二十年內，保守黨與自由黨由於努力奮鬥，加以必要時的聯合，確曾控制工黨在市會的發展。

二〇一九
年前

牠們所以能如此者，實由兩個原因——一由於她們自身組織的改進，一由於獨立工黨彼時尚缺乏統一的組織。牠由長期審查舊政黨之後，了解國會競選的有效組織乃是基於各個城市以及各個城市的

各個選區的堅固基礎。最終保守黨與自由黨的中央黨部對於此種事實亦深加注意。於是更設法增大地方組織的勢力。保守黨（或稱統一黨）與自由黨的地方組織由於她們的委員會、黨務員、與代辦人，逐漸達到高度的效率。自然，地方組織的主要作用是幫助國會選舉的競選，但牠們對於市議會的競選，也作有效的幫助。

○二從一
九〇〇年
到大戰

當時，工黨的組織沒有堅固的統一。獨立工黨的黨綱是公然的社會主義，因此在多數工人不趨向社會主義的社會裏，牠便難於進展。牠曾募集許多非社會主義的工人加入，但黨員中有此兩種不調和的要素，越引出許多內部的罅隙，十九世紀末年工黨因為內部社會主義派與非社會主義派，個人與政治的怨惡，許多城市競選，都歸失敗。於是乎企圖一種統一的基礎，但至一九〇〇年未見成功。不過，該年工人代表委員會（Labor Representation Committee）組織成立，會中有「工會」、「勞動議會」、「社會主義組織」，以及獨立工黨的地方組織等等代表。此委員會的目的，是在組成一致戰線以備下次國會競選。牠的確達到此種目的，而且一九〇六年，此種統一的勢力竟作成正式英國工黨（British Labor Party）的成立。自然此種全國勢力的合一，使工黨在城市競選的反衝，十分佔勢，迨一九〇六年後，工黨的地方候選人於是有極度的邁進。

大戰期中

在一九〇六年與大戰開始期中，工黨候選人逐漸獲得許多市會議席，特別在大工業城市，並且有少數城市已經獲得過半數。但大戰一起，所有中央、地方的政爭均歸停止。在那種大變中，所有政黨均同意休

止牠們的爭端。所有專心於政治鬭爭的精力，全轉到「爲平民政治求世界安全」的偉業。

大戰之後

但，這不過是一幕插劇，甚至在休戰歌未奏以前，政黨活動早已復活。一九一九年躍出四個強有力的政黨。彼時由於戰後經濟疲弊的重大衝突，使工黨獲得優越的勢力。大戰之末，一般的幻想，工業的廢弛，廣泛的失業，房屋的缺乏，以及重稅的負擔，——所有此種事實促成人民的騷動，而且使他們對於兩大舊黨深深厭惡。結果，一九一九至一九二〇年城市的選舉，工黨勢力大形澎漲，各個市會相繼入工黨之掌握。保守黨與自由黨覺得非聯合不足以避免失敗之惡運；於是牠們竭力結合，任何地方都合力競選，僅給工黨二分之一的勝利。但工黨在城市的勝利並未支持長久，不可免的反動便相隨而至，舊政黨，尤其保守黨，未久便復獲牠們已失的大部市會的管轄權。

此種應期的波動，中央地方同時波及。工黨在城市中勢力的興衰，大體由國會選舉上已經顯著。地方問題與中央問題不能相合而工黨不設法把牠們分開。承認蘇俄，提議資本稅，煤礦國有，以及其他等等問題，完全與城市無關，而過去六年中，工黨皆作爲城市競選的大部宣傳。於是使保守黨、自由黨戰勝牠的國家政策的廣泛理論。

現在狀況

據上所言，知道英國城市政治乃是一種流動狀態。保守黨（統一黨）與工黨，現成爲兩大政黨，自由黨降到第三黨地位。不過自由黨在城市的勢力，比在國會尚爲較大。自由黨在地方政府的將來，仍要依牠的中央情形爲轉移，因爲兩方面的命運，是束在一起的。英國自由黨對於地方行政沒有清楚的政策；不像

工黨使英
國國家政
黨與地方
政黨的界
線打成一
片

保守黨那樣個人主義，也不像工黨那樣社會主義。牠曾送秋波於社會主義，但絕不徹底。英國政治的途徑上或者能保留一個政黨徘徊於兩大黨間，也未可知。

工黨的勃興，使英國人的國家問題不應參與地方選舉的舊觀念，壽終正寢。在鄉村社會，無論市區，各種觀念雖不免仍有餘燼，但在大工業城市，確實消滅。工黨表明，選民在此種政府贊成牠的主義，而在彼種政府反對牠的主義，乃是不能忍受的情形。假如你是工黨之友，便假定你承受牠的政綱，而牠的政綱是貫通一切政治區域的。牠作成一種堅定而根本的政綱，平等應用於所有政府的範圍。工黨黨員對於工黨國會與市會的候選人有同等擁護的義務。所有工黨候選人對於黨綱一切意義與範圍誓行遵守。

工黨與社
會主義

英國工黨是公然的社會主義的政黨。牠曾與第二國際聯結，並且是公然的聯結（註二）再，牠對於社會主義非僅是政綱，而且是信條。因為是信條，所以僅有信仰者與不信仰者，朋友與對頭，黨人與敵人。牠沒有跨黨與騎牆的規定。依社會主義的觀察點，一個人信仰礦產，鐵道，以及工廠國有，而不信仰市鐵路，電燈場，港塢，市場的市有，乃是必無之事。社會主義派認定縱然此種種問題的詳細處，有所不同，但確為一個普遍原則所支撐。所有社會制度，從頂到底，必須由「個人主義」轉到「集合主義」（Collectionism）社會的全體必須變成所有土地，原料，以往所積累的价值與財源的主人與管理人。所以社會主義對於一切公共事業只應用一個普遍的原則。因此，若謂把社會主義僅施用於中央，或僅施用於城市，那是顯然必無之事。社會主義的膨脹，必定把政黨的國家與地方的界線，鑿實打成一片。

(註二)第二國際(巴黎)是社會主義的與第三國際(莫斯科)共產主義的不同。許多年前馬克斯想法組織各國馬克斯派社會主義者作一個世界組織或國際。他後來組織第一國際成功。第一國際曾開會數次。但結果因內部爭鬥而破裂。若干年後。在巴黎又組織成第二國際。以至於大戰而停止其工作。大戰告終。激烈派又在莫斯科組成第三國際。

(註三)第一國際於一八六四年成立於倫敦。第二國際於一八八九年成立於巴黎。第三國際於一九一九年成立於莫斯科。

政治與救貧區

英國工黨應用此種政治理論不僅嚴格的把國家政黨與地方政黨打成一片。而且施及於救貧區。救貧區選舉司貧局(Board of guardians)管理地方救貧與執行公共慈善事業。此種工作顯然的必須以不黨為基礎。大戰之前各處「司貧」(Guardian)的選舉。全不計黨的臭味。不過該種選舉常發生宗教上的競爭。有時國教徒控告異教徒。天主教控告新教徒。自一九一八年起。工黨用「增加貧民供給的政策」於大多數救貧區中提出工黨候選人。結果許多地方選舉獲勝。

京都區內的政黨

關於倫敦政黨不能不略為敘述。因為倫敦選舉的特別名詞足以使外國人生些混淆。我們讀到倫敦州議會(London County Council)選舉或京都市議會(metropolitan borough)選舉。城市改進黨(Municipal Reformers)比進步黨(Progressives)得票較多。此種情形乍看似乎倫敦有特別的地方政黨。但這並非真正事實。當一八八八年倫敦州始建時。州會議員的選舉應當依州的問題為根據。乃是一種默契的了解。於是在第一次選舉時。選民便分為兩大政黨。名曰溫和黨(Moderates)與進步黨。不過。名稱縱然特別。而溫和黨從保守黨引出很大勢力。進步黨從自由黨得到大部分子。乃是極顯然的事實。國家

聯合

政黨與倫敦政黨的線界並非確切一致，自然，牠們不能確切一致，因為兩種選舉是有不同的選民冊；不過牠們一致的程度，恰似美國大城市的情形一樣。以後溫和黨變名為城市改進黨，但其分子並無變更。工黨的勃興以及牠開始倫敦政治活動，使原有二黨的界線，更為堅固；但工黨深入進步黨（自由黨）比較城市改進黨（保守黨）為更多。這個可以說工黨執一柄雙鋒劍，一鋒比他鋒更為銳利。

城市改進黨與進步黨在倫敦京都市與各個選區，嘗設法作成聯合以抵抗工黨，但此種政策的成效很為有限。黨的領袖都不願候選人混淆，因為那足以減少地方組織的勢力，且足以減低國會競選的效率。所以一九二二年州會選舉兩黨有些選區混合牠們的勢力，但一九二五年競選，牠們的領袖便決然放棄那種計劃。——按結果看，進步黨的決定，實為不智。

一九二五年
倫敦州
會的選舉

一九二五年選舉選出州議員一百二十四名，八名是無競而當選的那就是該選區中祇有一名候選人的地方。其餘一百一十六名，城市改進黨推出一百一十名候選人，工黨一百一十三名，進步黨僅四十一名。此外獨立派尚有四名。選舉結果城市改進黨獲得驚人的勝選。（註三）不過，政黨的名稱不能按字面義意看。城市改進黨在倫敦並不希望去改進黨都的政府，所有急激改進黨業，都是他們最不贊成的，按名稱正當義意講，工黨乃是真正的「改進黨」。

（註三）下列的表，是一九二五年倫敦州會選舉的結果：

黨

票

議席

歐洲市政府

城市改進黨

五三二、〇〇六

七五

工黨

四五八、二〇七

三五

進步黨

八八、六〇四

六

獨立派

五、九二二

〇

共計

一、〇八四、七三九

一一六

* 城市改進黨於七十五名外，在無競選區內，尚有八名當選。

自一九二八年後，工黨勢力已經超過保守黨在地方政府佔操縱政權的地位。(見奧格一九三〇年的英國政府與政治，六六六頁)。

州會中的
政黨政治

不僅倫敦選舉由國家政黨所操縱，即倫敦州議會與京都各市議會的工作也是顯然染有政黨的競爭，有時且極為劇烈。倫敦州議會中組織各種委員會以及審核各委員會的報告，很受政黨意見的影響。縱在原始組織時候，理論方面要牠是一個不黨機關，但牠確未照辦。假如你散步經過西寺 (Westminster) 新州廳 (county hall) 的甬道，正當州會開會時候，你便可看着門上題的「會披室」 (whip's room)。(註四) 各黨都有「會披」 (whip) 與在國會下院一樣；而且倫敦州正式承認政黨制度，「會披」都有辦公室。「會披」的作用是注意所有有爭辨的問題使本黨勢力作充分的投票。

(註四) 西寺 (Westminster) 是英國國會及倫敦州會所在地。

「會披」(Whip)乃英國國會或倫敦州會中政黨首領所任命之次要領袖，專司團結本黨黨員，拉攏中立派，以求議案表決時之勝利者。在朝黨「會披」有薪俸，在野黨「會披」無薪俸。「會披」都是各黨在議會中的重要分子。

英國城市
政治中的
獨立派

在英國城市選舉候選人表中，可以發見獨立派。有時獨立派是為宗教方面候選人所用，他們是受教迷所支撐而不願公然聲明是宗教派。更有時獨立派是脫黨的候選人（假如他以前有黨）用個人超卓而被屈的政見去競選。大多數英國人承認城市政治中的獨立派具有一種自表的價值，應當加以鼓勵，但當計算選票時，發見沒有許多選民真把這種情感在選票上畫成鉛筆記號。按例，獨立派是排在選舉報告的底邊。倫敦州會最近選舉，四名獨立派候選人從百萬選民中得到不足六千票。獨立派候選人背後沒有一種組織很難在城市勝選。此點英國和美國一樣，或者更難。

英國城市
選舉的
「不投票」
(non-voting)

英國城市選舉，縱然當重要問題在前，呈劇烈競爭時，各政黨也不施用全力去管理投票或其他迫切之舉。全體登記選民在選舉日出席投票的，常不到三分之二，時常僅到百分之二十五或三十。倫敦一九二五年選舉，登記選民約為二百萬，依城市改進黨與工黨的劇烈競爭看，預測投票人數當有很高的比例，而實所投之票，不過全選民二分之一。（註五）在美國對於城市選舉的不投票，有很大的怨言，但每次劇烈競爭的選舉，沒有比這再壞的成績。在美國任何大城，當投票若少於登記選民百分之六十時，便認為惡劣的成績。

（註五）不過這乃是近十年來倫敦州最好的表現。在一九一九年選舉，投票人僅佔選民百分之十七；一九二二年選舉，也不過百分之

之三十七。

候選人如何選出
（一）區協會

英國城市選舉時的候選人如何提出？自然沒有像美國大多數城市的直接預選會，第一步用一種非正式的步驟。市中各區，各黨都有選民聯合組織的政黨區協會。但就事實講，加入區協會（ward association）的，不過少數選民而已。此少數中，到會的更爲少數。每黨區協會都有牠的委員會，委員會委員名義上每年由區協會選出，但一般情形，他們全是自選而且自行連任的。當委員會份子出缺，現存的委員便尋求補缺之人，區協會不過僅加以允許而已。

（二）好候選人的資格

每區政黨的候選人，實際由此區委員會所提出，有時且極公然的。較小的市不分選區，便全市有一個協會與一個委員會。選擇市會候選人的第一步，是區委員會對於假定候選人當選的把握與可能性，作非正式的討論。待詳細討論之後，決定某某是最好的候選人。若非一黨確佔過半數的區，他們並不十分注意候選人是否可以作一個最好的議員。所謂好候選人必須他著名忠於黨，在區內有名望，結識人多，更好是有錢，因爲那樣他纔能有許多工夫去進行選舉。他須是該區內本黨黨員一致擁護的人，更能從黨外得一些選票。各種兄弟會的會員，平昔有可敬的名譽，以及具有敏捷的演說才，都是有用的。『好候選人』（good candidate）的資格世界上城市選舉大體沒有很大的不同。此外，按市區的性質，爲居住區或工業區，以及宗教趨勢，社會習俗等，不過略有些變化。

預訪

當區委員會決定某人好候選人時，便命一個委員去作預訪。告述假定候選人說，人人都贊成他，他

一定可以當選，並且勸他同意此事，能爲黨作很大的工作。此種假定候選人可以同意，但謝絕的也不少。當他謝絕時，委員會又設法進行牠的表上第二名最好的候選人。如此進行以至於得到某人同意爲止。當事情已經用此種非正式方法辦好，區協會於是召集一個正式預選會，就普通看，委員會的選擇是無反對而被採取的。不過，委員會所不贊成的人，有時他設法提他自己作候選人，更設法求預選會的贊助。但此種情形並不常見。

競選

候選人已經由區預選會採決，他的競選便立時開始。黨部發布宣言陳述候選人地位於民衆。於是乎開會，集合，以進行競選。但並不與美國城市同一情勢。報紙宣傳極少，廣告張貼也不太多。有時，候選人雇用「飯館伙計」拿着告白，沿街宣傳；不過此種宣傳，也不像國會選舉時那樣放縱。主要的憑借是依賴個人的遊說。區委員會召集效勞的說客，給他們一種名單，說客們依照名單與各個選民面商，而且報告面商的結果。當說客報告結果後，對於可疑的選民再作特別的拉攏。候選人自己也作一部分私人遊說，有時更面見區內大多數選民。

英美城市
競選的比

英國城市競選很少騷嚷，這是和美國不同的地方。美國人民似乎喜歡一種騷嚷的競選；越喧囂，越興奮，越好。於是乎「好競選家」(good campaigners)預備一些喧嚷的樂隊，與炎紅烈火，加上演說家駕着風馳般的汽車旋轉於各街口，而每一班裏的開漢更不住的狂喊。他們似乎覺得這樣方法必能使選舉成功。而實際由於火把照耀或街口集會的鼓吹，使選民改變意見的極少。這種舉動主要是表示競選人們

的決心——假如他們的確有決心。英國私人遊說的方法，是很有效力，因為牠是在晚間到男女選民的家裏，而不在公共大道上，可以達到靜默的選民。美國城市有些政客了解此理，曾作很多實際的私人遊說，但求對於此種工作自動報效的說客，仍屬很難。

私人遊說

大多數英國人對於遊說 (Callings) 不生反感，尤其當說客 (Call passer) 若是候選人本身或重要「底柱」(supporter) 時候。多數人看私人遊說乃是個人拜謁，假如被脫漏，便感覺被輕視。在美國並沒有這種感覺。美國一般選民不願意「說客拉拉不體的長談」，像他們所稱呼的。他雖然不說，但似乎要說，選舉是密祕的，他不能把意見告訴任何人。或者他很容易付與同意，他允許他的票於一切請求他的人——而實際選舉時候，他卻依自己心中意見去投票。所以說客們當遊說時，常駭異他們的候選人在選民中的孚衆望，而當計算選票時，更有意外的驚愕。在美國城市甚至於說客們得到大多數選民的簽名確舉的明信片，而他們的候選人並不一定當選的。

拜訪候選人

英國和美國是一樣的，大多數選民是有定的 (Follower)。他們忠於黨與黨的候選人，不很注意問題或候選人的性格。這兩國一定黨徒的比例數，在平常情形下，至少佔百分之六十。在這樣情形下，選民不甚注意四圍紛擾的遊說。甚至對於選民洩露密祕，有經驗的競選家知道那種遊說很為危險。所以時常不幹練的效勞的說客不徒無益，而且有害。英國候選人的說客代替他遊說，按例替他宣言說在規定時間內，他很歡迎選民的光臨。此種邀請時常有很重要的反應，但此種方法果能收相當效果與否，並不一定。描寫一

英國選區
組織的困

個候選人的經歷，有下邊一段：「我的來賓，自女士們起，來討論難解的古代自然問題，以至於酒徒來借半克倫 (half-a-crown) 錢，去重新建立與堅固他的財政狀況。有時，酒徒得到半克倫錢，他處理的極容易，但我不久便知道我的朋友如此懦弱而懶惰的處理，是謬誤的傳聞。我的朋友不僅償還借債，而且好消息傳播於他人，因為在習慣上借貸人間有一種共濟制度」。(2)

任何地域選舉的勝利都全賴組織，而所有各級組織以城市的「區」組織為最難。牠比營業組織更加繁雜。營業人雇用支薪的店員，他能革除不良的店員。當他有所訓誡，他們必須要照辦，不然有些人就要失掉支薪冊上的地位。但是候選人所依靠的乃是大部「不受管理不支薪水」的人員。他的幫忙人是耗費時間無所取償的。其中更有許多僅是作事的障礙物，但不能拒絕他們與他們的朋友於組織之外。他們是希望附和於勝選人，但確不能作任何幫助。訓練是組織的「精髓」(sine qua non)，但他們不希望受訓練。政治組織美國城市較英國城市為有效率，因為牠是黨會 (boss) 而非候選人，去作組織事業。既然名之曰黨會，便可顧名思義。他關於驅逐戶位素餐之流無所悔懼。他拔取一幫工作人，或立時依工作而支薪，或對其勞績鼓勵一種恩澤——「政治封賞」(political patronage) 的恩澤掌於「黨會」之手。政黨機械 (political machine or party machine) 在英國城市不易存立，因為沒有「分贓制度」(spoils system) 去供給戰爭的力氣。(註六)

(註六)「分贓制度」(spoils system) 美國當選舉後，勝選政黨把一些任命的位置，都分配給本黨奔走選舉得力的人員。學者黑

之，因名之曰 *spoils system*。吾師威啓芳先生譯美國市政府時，譯爲「樹黨制度」。蓋本「樹黨營私」之意，甚善；但樹黨未必營私，若謂 *spoils system* 卽爲樹黨制度，未免含糊，且又何以語「英國城市……沒有 *spoils system*」？英國城市何嘗不樹黨？特不分而已。孟祿又說：「英國無分黨制度者，因爲無「黨」(epolis)可分。那是什麼意思，就是英國許多事務官吏都是長任的(permanent)選舉的議員們上臺後，對長任官吏很少變動；換言之，就是他們不能分黨於他們的底柱。用美國術語說，他們不能行「封賞」(patronage)。(見原書一五一頁)。

招致投票

英國在選舉日，招致選民投票的方法，沒有美國的組織完善。這有兩個原因：第一，英國城市不許政黨委員會與候選人雇車載選民去投票，乃是法律規定的禁止。他們依靠自動幫忙的汽車，那是很不足用。關於這層，有人說保守黨佔很大利益，因爲牠的黨員許多是較富的，自己有車而且有車夫，但一九二五年倫敦州會選舉時，一位美國的考察者看見工黨也絕不是沒有福德車以及他種汽車。(8)

第二，在英國，選舉日，自動幫忙的工作者永不充分。在美國，此種工作人大部分是政黨或候選人曾經幫過忙的政府官吏與雇傭人。美國選舉日，公共機關的雇傭人都不到班。但在英國城市雇傭人或國家公務員全不許參加政治活動。公共機關雇傭人固然有選舉權，但絕不能爲競選演說，遊說，或擔任選舉日的工作。英國城市雇傭人，選舉日並不像美國城市放一天假，以爲在權政黨幫忙之目的。所有公務人員須嚴守中立的法令，已經頒布施行。因此精於選舉工作的人減少很多，而招致投票的事業，儘由於泛泛的文人去辦理，他們時常作的很糟。

選舉費

英國法律不僅限制為城市競選目的而耗費的款項，而且限制合法費用的總額。（註七）其限度，選民在五百以下者，是二十五鎊，五百以上，每一選民加三辨士（pence）因此，一千選民的選區，法定費用的最大限約為美金一百五十元。所有費用支出必須經候選人書面任命的代辦人，而代辦人必須將他所支出的款項作一個附誓的報告。（註八）假如代辦人未作此種報告，或呈上一個虛偽的報告，他負有刑事責任。

（註七）在美國許多十分合法的費用，英國都行禁止。例如，租用一所以上區委員會會所，租用樂隊，以及任何火把、旗幟、徽章等等費用。

（註八）報告須於選舉後二十八日之內，呈於市書記。（奧格，英國政府與政治——六五六頁）。

「培植」選區

就事實言，市會候選人的花費與法律所規定數目相合者，甚少。反言之，在各個選舉中間，他們時常費一大筆款，去「培植」（nursing）選區；那就是對於地方慈善事業與社會事業加以捐助的意思。市會議員有作國會議員野心的，尤為必然。當他能以作這種事情，足以顯示他對於公共義舉，皎著的仁惠。他對於地方球會，英國軍會（English Legion），兒童醫院，都須要慷慨捐助。對於區內疾病，失業，以及不幸的人們，都要傾囊補救。此種種培植的方法，英國社會不加責斥，且已成為堅固的制度。國會下院候選人作此種事業，比市會候選人更為廣泛。幾年前預測，以為工黨若在政治舞臺充分佔勢時，此種方法行將消滅，但事實上並未顯出那種結果。當工黨能以選得有錢的候選人時，他們也與他們的敵黨要同樣的把戲。

真正費用的總額

因此，英國對於競選費縱有法定限度，而實際也是須要一大筆款項。英美二國不同之點，或者可以說，

在英國，費用是繼續支出；分配在各個選舉的中間期間；而且許多是帶上慈善的假面具。在美國，費用是集中於選舉以前的幾個月，或幾星期，而且公然是政治的。至於其中所包的總額，不能作任何公平的比較。在英國除候選人本身外，無人知道區培植費花多少數目。我們所說的英國競選費花的少，是說費用報告上的數目小。但正式報告上，絕不報告全體故事；這是兩國同然的。的確，英美兩國都有一大筆競選費永未進到正式報告表裏。

選敵與分
區制度

英國城市競選，時常很活躍，而有時更競爭的極劇烈；但絕無「以錢決勝負」的精神，像大西洋此岸所展現的競選氣象。有次，費拉達爾費亞(Philadelphia)一個土豪說：「我將勝選，因為我敢冒罪去競爭，而他人不敢。」在英國選舉的位置，沒有使人冒罪求勝的，因為其中沒有充分利益與封賞。當一個政黨從牠的敵黨獲得一市的政權，牠並不能把城市官吏與契約分配於牠的黨員。自然，牠也能得到一些勝利品——少數低級員役與額外津貼——但不能作出任何重大變動。選民知道那黨的勝選，在市行政上均無任何大變化之可能。沒有所謂全城競選的市長，像美國的情形；因此，兩名未定的候選人互相敵對，引不起全體競爭的焦點。所有較大城市，議員全是分區選舉，有些區，時常就沒有競爭。自然，更無銳利的騷動。政黨領袖很不注意地方問題，地方政治，但為國會各期選舉中間的期間很長，要保持政黨組織不陷荒廢起見，所以對於城市選舉也注入一些興奮劑。

美國城市選舉的腐敗，不祇因為選民的程度低；乃是為競選人眼前有浩大獎品作鼓勵。候選人知道

勝選結果不僅有光榮，威權，而緊接着更有大量的封賞；假如勝選人不甚注意道德問題，更有許多發財的機會。在美國政治上「分贓制度」乃是顯著的腐化的東西。

黨環與黨

英國城市也有「黨環」(rings)與「黨酋」(boss)，不過他們沒有這種稱號，再他們的操縱，也不像美國那樣公開運用。市會議員都自命是自由的獨立的，而其實他們全是附和「會披」(Whip)的意見。當黨的問題發生時，政黨委員會並不囁嚅的告述本黨議員去怎樣幹，不過按例他們自己就會幹。委員會主席當他的黨若佔市會中過半數時，他便成爲美國人腦筋中的黨酋，並且是選擇市長的原動力。假如他不用會議的方法去指導議員，那乃是因爲他有更詭譎的方法，達到他的目的。工黨議員對於領袖與委員會的指導，尤其特別服從。工黨的根本目的，是求國會選舉的勝利，牠的領袖對於地方競選，也從此點着眼。自然國家政黨領袖無權干預地方政治，他們也都公然承認，不過他們對於地方組織，必要的指導與忠告，決不疏忽。此種指導與忠告，若堅強施行便與命令有同等價值。當國家政黨與地方政黨打成一片時，較大利害超過於微末利害，那乃是必然的結果。所以工黨把國家地方政黨打成一片，那乃是對地方組織的獨立性開啓更頻數更劇烈的干預之門。(註九)

(註九)關於「黨酋」「黨環」我們再引孟羅美國市政府中二一五至二一八頁之解釋，或能更爲明瞭。他說：「領袖與黨酋 (Leader and boss) 組織與機械 (organization and machine) 是貌似而實非的名詞。領袖所居的位置是法律或習俗所建立的承認的。他是被一定方法所選出，而且有一定的責任。而黨酋的位置是自己創造的。權力義務都是自己決定的。他是由於強烈的神權說而爲

個統治者。政黨組織是一種正式機關，公開的組織，按理，是向選民負責的，事實上時常也如此。政黨機械乃是個人的機械，由於黨首與他的羽翼所組成，其目的是操縱權力分配封賞。

所謂「黨環」(Party Ring)者，是黨首集合的組織，以反對組織以外的個人或團體，而增擴黨首的權益為目的。(4) *

希奇的矛盾

因此，我們要注意，政黨一方面大聲疾呼的表白牠對於「地方自決」主義的熱心，而轉過來又極端阻礙此種主義的真正實現。這並不是為奇。在美國我們曾看見塔滿芮堂(Tammany Hall)高呼城市自治(home rule)，而同時對於邦內所有城市又都放出黨首去操縱。依衛基文(Wigswan)理論，以為城市必脫掉議會的干預與操縱，但能否脫掉議會外的政治操縱者的專制管轄，乃是又一回事。所以意大利諾邦議會指導芝加哥(Chicago)市政府的組織，似為一種虐政，而芝加哥的市長與市元老聽命於意邦黨首的指揮，決不顯見是虐政。同此，伯明罕、滿洽斯特，脫掉倫敦中央各部的干預，但牠們對於全國工黨領袖所決定的工黨利害，不能不作必要的注意。當主義與利害相抵觸時，主義必須讓步，何以利害不能讓步？假如工黨市議員或保守黨市議員不樂於施行黨的主義，工黨與保守黨的主義果有何用？

英國選舉時候，候選人用金錢培植選區，但帶上慈善的假面具，總比用金錢運動選舉好的多。因為該種傳習，至少在消極方面無何弊實之發生；而在積極方面，且與社會公共福利有裨益。雖然目的都為勝選，但方法與結果則迥有不同。此點吾們不能不嘆英國傳習之優良。

參考書目

- (1) Frederic C. Howe, "The British City," (New York, 1907) p. 33.
"The Confessions of a Reformer," (New York, 1925).
- (2) Frank Gray, "The Confessions of a Candidate," (London, 1925) p. 48.
- (3) R. C. Brooks, "The London County Council Election" in "National Municipal Review," vol. xiv, p. 345 (June, 1925).
- (4) W. B. Munro, "The Government of American Cities," Chapter vi.

第六章 市會——組織與職權

名詞

市會（或稱市議會）普通稱作「鎮會」（town council）當「市」（borough）已得到「城」（city）的尊號時，普通便稱作「城會」（city council），不過會的組織與職權並無變化。市會由市長（mayor），市元老（aldermen），市議員（councillor）的合體組成，是城市的唯一統治機關。市議員由選民選出，市元老與市長由市議員選出。不過這並非表示行政與立法權限的區分，因為英國城市是沒有那種區分的。

市會如何組成

市會的大小，依市的大小而不同。市會議員數目由市特許所規定，但市會依法定程序，由全會三分之二議員，可以呈請變更。（註一）無論若何市議員數目總須是明文規定的。市議員更選出議員數目的三分之一，作為市元老。市議員選市元老可以從他們自己人裏選，或從有當選為市議員資格的市民中選。他們時常採取前法，不過也不永久那樣。當市議員被他的同僚選為市元老，他的位置便由一個特別選舉（special election）而補缺。當市元老死亡或辭職時，也是如此，因為附屬選舉（by-election）是三年一次（在一屆新市元老選出之後）。市元老與市議員遇事有相同的表決權。唯一的差點，市元老任期六年，而市議員任期僅三年。所以總括說，英國市議會乃是人民選出三分之二，任期三年的市議員，與市議員選任三分

之一，任期六年的市元老，合組而成。此外，市元老多是年歲較大經驗較多的人們。因此，又常充任市會中各委員會的主席。在選舉時他們也常充任選舉監督。其中更有一名選定的副市長，當市長缺席時，執行市長職務。市元老的尊嚴也似乎比市議員大些，並且舉行典禮時，也居於前位。市議員與市元老全體選出任期一年的市長。

(註一)程序是一八八二年市法人法 (Municipal Corporations Act) 所規定，由一九二五年市議員 (數目變更) 法所修正。

人數

開會

市長，市元老，市議員作成很大的團體。例如，利物浦市會，會員共一五三人，其中是一個公爵市長，三十八名市元老，一百一十四名市議員。滿治斯特是一個公爵市長，三十五名市元老，一百零五名市議員，共一四一名會員。(註二) 因此，英國大城市的市會，超過普通議會的比例。市會開會時，市長是法定的主席，會中一切動作，嚴格遵照國會規定的規則。大市市會一星期或兩星期開會一次，而小市，一月僅開一次。(註三) 若有五名會員的請求，市長任何時都可召集特別會。法定人數是全體會員的三分之一；不過，若城市為制定「善良規則與政府的附律」 (by-laws relating to the good rule and government) 時候，至少必須三分之二會員出席。在任何法定人數下，若表決遇平衡時候，主席有投「決票」權，雖然他已經投過市會一分子的票。開會是公開的。所有市長，市元老，市議員都無法定薪金。

(註二) 美國的相仿城市市會如下：紐約市元老會 (Board of aldermen) 為七三人；芝加哥市議會為五〇人；費拉達爾費亞市議會為二五人；第川崖 (Detroit) 市議會僅九人。

(註三)市法人法規定每年至少須開四次會。

市會的地
位就是地
方政府

市會是英國市政府立法而兼行政的機關，無所謂「監督與平衡的制度」(system of checks and balance)。一市所有權力都操於市會之手；無所謂市會、市長以及各局局長的分權，如大多數美國城市的情形。假如英國某市獲得作某事的權，便無需問誰施行那種權。那是永由市會或牠的委員會施行的。但各市市會所具有的權，並不一致。利物浦市會能作的事，未必滿洽斯特市會也有權作。反言之，也是一樣。大致依各市會所得到國會的私法 (Private act)，與所請求而得到的「臨時部令」以及所採用的「得許法」(adoptive act)，而不同。不過，就大體言，各市會權力的不同並非十分重要之點；不過關於地方小事而已。

市會的立
法權

第一，市會是一個立法機關。牠有製定「附律」以保障公共健康，減消害物，保護市民生命財產，規定街道交通，增進居民的「善良規則與政府」等等權力；不過這些「附律」均不得與國家法律相衝突。「附律」(by-law)就是「地方法」(local law)，就是主權者與國會以下的負責政府，特別關於該政府之事務，所制定的法律。(1)「附律」通常都是由市書記起草，而後由市議員或市元老個人提出，更必按照市會一定議程的規定施行三讀。假如很重要的附律案，於最後表決之前，在市會全體委員會中，常是按所有字句慎審討論。按例，過半數表決便為通過，通過後便立時施行，因為英國市長並無絕對的或有限的任何否決權。(註四)

(註四)「附律」雖然是地方法 (Local act)，但是地方政府製定的，與第二章裏討論的國會所製立的地方或私法 (Local act or private act) 不同，所以這個稱「附律」(By-law) 而那個稱「地方法」(Local act)。

附律的批

不過，市會所製定的附律，若是關於公共保健，以及一些他種事項，必須得保健部的批準。關於城市「善良規則與政府」的附律，內政部長有否決權。(註五)此外市會可以制定「規則」，按例，不受中央機關的復勘。大體言，附律是規定全城的重要事件，由地方治安法官所施行。而「規則」(regulation) 是關於瑣屑事件，或為市會自己人員的指南。不過，此種區別，和英國其他行政一樣，並非總是可靠。(註六)

(註五)「善良規則與政府」(the good rule and government) 在英國是一個很概括的名詞，牠包括市會製定附律的一般權利，但不包括政府特別允許的事件。

(註六)地方治安官，治安法官，主簿，(local magistrate, justice of the peace, recorder) 是名異實同之官。

城市附律

製定「附律」與「規則」以處理自己事務，乃是習慣法 (common law) 賦與一切法人的權力。此種附律與規則，若非與習慣法，法律，或法人本身的特許，有所抵觸，對於法人一切人員有約束力。緣於市會有製定附律的權，於是更含有製定罰則，以施行附律之權。不過，現在市會的權，差不多全體都由國會法律所確定，市會製定附律，不過是一種方法，以施行國會法律所賦與市政府的權限而已。

附律失效
的厚由

城市附律的效力，依種種理由可以在法院施以究彈。在法院前有許多地方附律失其效力。因此關於此種情形，現已十分清澈，可以總括如下：

(二) 缺欠製法的形式

一、附律必須依照法律與市會的法定規程所規定的形式而製立。例如，法律規定製定某種附律須有市會全體會員（統市長，市元老，市議員）三分之二之出席。不過，此點並非限制必需三分之二會員參加表決。再，附律提出方法及三讀程序必須依照市會法定規程辦理，若非市會事前把此種規程已經依法停止，城市附律若疏忽此種形式，法院即將拒絕其效力。但就另一方面言，法院不能因為牠對於規定程序偶有微末疏忽，便使其失效。所謂破壞程序，必須是顯明的，惡意的，而且傷害某人的權利的。

(三) 缺欠製法權

二、附律不得越權 (Ultra Vires)；那就是牠不得規定市會權限以外的事務。市會的權是代理權，縱然有廣泛的代理條款，但絕非無限度的。即製定附律「以維持善良規則與政府」的權，仍然有牠的限度。不過，就全體看，英國法院對於代理權的解釋，是寬泛的。不像美國法院決定城市法規有效與否，那樣的嚴格。

(三) 與法律相抵觸

三、附律必不得與國會所製立的普通法或特別法相抵觸。但法院假如有其他合理解釋之可能，不願用此種解釋方法使附律陷於與法律抵觸的地步。牠也不願附律僅因為對於法律所默許的事情加以禁止，便作為抵觸的理由，而使其失效。——例如，普通法雖不以賭賽為不法，假如附律禁止人民「以賭賽為目的，利用或徘徊於街道」，便不至於失效。就另一方面言，附律不得把法律明文允許或含意中必要允許的事務，作為不法。

(四) 缺欠確定性

四、附律的規定必須是一般的，而字句必須是確定的。牠必須對全市人民平等適用；不得排除個人

或一部分人，或市中某區域，作成特別的差別待遇。但假如附律的範圍是一般的無差別的，便不能因為牠所規定的事務性質有損於少數人，或社會上一部分人，而失其效力。所以一個附律禁止汽油廠在一個建築物裏裝五百「哥倫」（gallon）以上的汽油，這不能因為牠僅施用於一個汽油廠，而失其一般性質的效力；那就是說，市裏僅有一個公共汽油廠。附律的規定必須「確定的」與「絕對的」，其理由不外為保障各個市民。附律對於市民，甚麼是必須去作，甚麼是禁止的不得作，都有確鑿的規定。因此，一個附律禁止市民「利用反動語言」與「擾害他人」的規定，法院便不承認其有效，因為牠沒有給人民確定的絕對的觀念，到底甚麼是牠所要禁止的；而用一種能用各種不同解釋的名詞。

(五) 缺乏
理性

五、附律的規定必須是合理的。大部分英國（與美國）的附律多因為不合理而失其效力。所謂「不合理」自然是司法的意見。國會法律沒規定一般的考驗與標準以作判決合理與否的準則，法院的判決也有很不同的意見。不過就大體看，英國法官對於城市附律並不因為他們覺得規定條文的疏忽或不必需，或他們認為應當有的規定而附律中未規定，便使牠失其效力。判決合理與否的實際問題，是看附律是否對於城市所希望達到的目的，有所擾害或障礙，使其失掉平均發展。不過按英國法院的判決看，這乃是一種理由龐雜的司法意見的問題。

(六) 限制
營業

六、最後，附律不得絕對的限制營業。習慣法賦與市民有用誠實方法經營任何營業的權利，此種權利，國會法律永未加以取締。市附律當然不能褫奪這種權利。就另一方面言，市會為消滅害物或增進居民

的「善良規則與政府」起見，對於任何營業，都可用附律加以規定。換言之，英國的原則是和美國一樣，就是爲公共治安、健康、道德、便利的必要，地方政府可以用牠的「警察權」（美人所稱的，police power）規定，甚或禁止任何營業的進行。

依上述任何理由，法院均可以以把附律宣告作廢，有時，中央機關尤其保健部與內政處也可以不予批准。這兩部對於法院當爲作廢而竟未爲作廢的許多附律，便用否決權，阻止其實際施行。就另一方面言，我們應當知道，中央各部對於附律無論是已經批駁，或已經批准，全不能阻止法院以後的宣告作廢。

財政權

市會權力較制立附律次要者，爲財政權。市會是「市款」（borough fund）的監督人，所謂「市款」是包括市有財產的入款，公司利用街道的費用，市營業的贏利（如自來水、瓦斯之類），再加上罰金、規費，以及其他臨時課稅。於此有當說明者，英國城市時常是大宗產業的所有人，此種產業大部是長期租於私人，政府年年得一大筆進款。（6）市法人由財產所得的進款，市會有全權處理，但關於土地的出售、典質，或租賃的辦法，則有種種普通法與特別法的限制。（6）例如，除特別例外情形下，市會不得保健部的批准，不得把市產租出超過三十一年之長期。除每年從市有財產所得的租稅而外，市款的大部是由於公用公司的稅收（如自來水、電燈，或市電車），或由於市政府直接經營此種事業的贏利。（註七）再有，許多市從市場稅、港口捐以及種種雜項收入一大筆款。最後，關於警察、公共保健、學校以及其他地方某種事業，從中央政府的助金與津貼，更得一大筆收入。（7）

市款

(註七)沒問題的英國許多城市從市營業獲很大的贏利。——但是究竟如何大，乃是一個辯爭未決的事。這因為牠們並不像普通營業製有贏虧的帳簿。牠們對於自來水、瓦斯、電燈或市電車的帳簿，不總是把確實歸屬的各個項目分析清楚。此種營業的主辦人與重要職員，時常在市政府裏佔一所辦公室而不支房租，或對於市政府人員有所供給也不取費用，或市測量師幫牠們忙，也沒有報酬。就另一方面而言，市營業帳簿裏的貸方並不總和所實得的相等，例如，公共機關的使用自來水與電燈是。每個財政年度末的報告表都寫出來，就全體看，是可靠的，但依上述種種原因，知道牠們並不能貢獻一種絕對正確的純利報告。

市款的開銷

在市會管轄下，市款年年為市的費用而開銷。此種費用有些是「命令的」那就是市會不能自由處理的事務。例如關於選民登記的費用，與市主簿或治安官的薪金。此種費用無須市會命令，便可支出。此外有幾種支出，必需市會的命令，但市會僅能發命令而不能自由處理的，如市債利息是其一例。最後，大多數市費用都可以依市款情形而加以伸縮，市會可自由處理；不過，有些情形，市會的處理必須得保健部的批准。(註八)

(註八)例如，非有保健部的批准，市款不得為進行私法案而支出；但此種批准，時常不過是一種程序而已。

徵地方稅

假如市款足以支付種種費用，便不徵地方稅 (Rate or local tax) 但差不多是永不充分的。因此市會必須向居民徵地方稅以補充入款之不足。(8) 課稅方法並不像美國由城市估價員把所有市內私人財產估定價值。牠的估價是極早時候已由所謂「救貧監督」(the overseers of the poor) 作好，這個官銜是一個很誤謬的，因為他們絲毫不作救貧事情的。每一教區有兩名「救貧監督」，估價事情以教區

爲根據。但此種制度在一九二七年國會通過地方稅與估價法 (Rating and Valuation Act) 下，即行告終。按此法規定，把『救貧監督』取消，將其職權轉於市會中一個委員會。此後各教區分別徵稅的制度，一變而爲全市一致徵稅的方法。(註九)

(註九)一九二七年地方稅與估價法把各地地方稅置於同一估價方法之下，現在市會中都設估價委員會，以掌理之。(見一九三〇年英國市政年鑑的 LXVI 頁)。(此種羅馬字母頁數，是正頁前所標的附頁)。

估價表

美國城市估價員所估定的是財產的市價；英國財產的課稅是根據所估定的租價，前文已經說過。並且，某種財產能免除地方稅。其中包括禮拜的地址，科學團體，非爲贏利而經營的財產，電燈廠，軍械廠等等地方。除少數例外外，凡國王名義下爲政治目的所佔用之財產，不負地方稅的義務，不過中央政府因爲此種財產的免稅，用向地方捐助的政策以資代替。這種方法是很寬宏的，美國中央政府與邦政府在市內的財產都使城市全行免稅，但無絲毫捐助以資補救。唯一的例外是華盛頓，那地方中央政府財政部支給地方政府用費的一半。

各種地方
稅的歸併

英國城市每年徵收的地方稅約有三種：第一，所謂『救貧稅』(poor rate)，徵收之款作爲救貧用途，以及一些他種目的；城市對於州政府的資助，也括在這裏。第二，所謂『一般的區稅』(general district rate)，以爲辦理公共保健之用。第三，所謂『市稅』(borough rate) 用作一般固定的開銷。依一九二五年地方稅與估價法所規定，一九二七便成爲聚合的地方稅。救貧稅，區稅，市稅，即行歸併。

市會管理
市的費用

市預算

市會徵收地方稅，以支出預算為根據，不過市地方稅也可以追溯既往，那就是徵稅以支付已往所負擔的費用。在每財政年度之前，市會中各種委員會（如馬路委員會，警察委員會等）對於牠們自己的工作，決定費用的數目。此種數目是由委員會與市內長任官吏相商酌，而且依照前年實際支出數目為根據而製出。各種委員會的概算由市會中財政委員會集於一起，編成一個總預算案，此預算案由財政委員會主席提出於市會的通常會。於是預算案的各项各款都由市會全體委員會討論；若有過半數會員的同意，便可加以修改。各項費用的增加，減少或維持原案均可以。除非無權伸縮的費用（如主簿的薪金，或市債的利息）或法定委員會（statutory committee 如警務委員會是）所要求的數目，而外，市會都可以任意加以修改。其目的在企圖整理預算以免卻增加地方稅，但達到此種目的時，極少。在最近十年來英國地方稅和美國的一樣，大見增高。當市預算案已經由市會須最終表決，便無須高級政府的批准，市會中各委員會便有權支出預算中所賦與牠的款項，這是與法國不同的。

英國城市
製定預算
的程序與
他國的比
較

英國城市預算制度與他國相比較，似乎財政上缺乏保障。財政委員會委員向市會提出支出預算案，決無責任可負。當預算案在全市會中討論增減時，也沒有任何集中責任的意向。因為僅過半數就能決定那種事情的。並且不像美國對於城市預算還有市長否決作監督（註一〇）（九）假如納稅人認為支出預算

是浪費的，祇有下次選舉時，對於通過該預算案的本區議員不再選他，以示反對的唯一補救方法（註一一）

不過這種補救並不完善，因為一區的議員在全市會中僅佔一小部分。美國大多數城市施行此種相類的

預算制度有許多年，其結果發見區議員們狼狽爲奸，浪費許多市款。各區的議員都不管經常必需費是否足用，而固執本區的相當利益。所以現在大多數美國城市預算案的製定，完全從市議員手中取出，變爲行政作用。

(註一〇)自然，在委員制與市經理制下的市政府，無所謂市長否決。

(註一一)不過，有些情形，保健部可以根據納稅人的訴告，不允許城市某項支出。

英國制度的作用如何

英國城市預算制度似乎有浪費的趨勢，但就大體看，牠的結果極好。預算變更，無所騷擾。按原理看，責任極爲混淆，但事實上並不然。在過去六年中英國城市有些極浪費的事例，最著的是坡拉(Poplar)京都市，牠的市會把一切市雇傭人的薪金標準都定的比專門業務中的精練工人還高。清道夫薪金高於掌管機器的機師。坡拉市會依此標準自由的分散市款，於是乎地方稅長到天高。納稅人於是在保健部提出訴告，保健部不僅否認市會的一些支出，而且令市議員對於市款過度的耗費須要賠償。因此，案件便告到法院，法院贊助保健部的命令。這件事情很引起英國普遍的注意，但這並非常例。

地方公債的中央監督

市會不僅對市款有權支配而且有權借債，但市會雖能創議借債，如不得中央機關的批准，不能舉行長期公債。此種批准可以由國會的普通法或特別法而獲得，但從中央各部得到，更是常例。爲公共建築而借債由財政部批准。爲建造下水系，醫院，或其他法律所規定舉辦的設備，其借債全由保健部批准。若城市舉辦市營市電車，爲必需的資本而借債時，必須由保健與交通兩部的批准。爲建築校舍而借債，須得教育

署的批准。市會對於借債事，沒有繼承的權力，牠必須從普通法，得許法，私法，以及其他依法頒布的命令中時時注意。就任何情形看，借債權的批准與否，多依各市單獨請求的情形而不同。像美國各邦憲法或法律固定城市債務的限度之情形，英國是沒有的。(註一三)英國城市不得中央機關的允可，不得舉一先令的長期公債；但若得到允可，便負任何鉅額的債務都可以。(註一三)(10)

(註一二)美國方法的固定限度，通常是依全市財產估價總值爲比例——百分之五。所以若估價總值爲一、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇元，市債便不得超過五〇、〇〇〇、〇〇〇元。

(註一三)不過，也有例外，就是爲公共保健或建築公共圖書館的目的而借債，其數目不得超過擔負地方稅的財產一年的估價。(估定的租價，前文已經說過)但保健部有權提高這種限度爲二年的估價。

此種監督
的嚴厲

關於城市借債的批准，中央政府對於公債發行的形式，利率的高低，以及公債到期時由集金償還或其他方法償還的規定，都有制定的法規。英國城市，因此，現在仍用『集金』(sinking fund)方法，美國城市大體已不用那種方法，而代以分期(sinking)發行與償還的制度。後者就任何方面言，都較前者爲佳。(11)

英國市債
的增長

國會與中央各部近十年來，對於城市借債問題很爲寬放，所以在此期中英國市債大見增長。爲各種公共事業，公共建築，重修街道，建造運動場，擴充市營業，以及建築工人居房等等，借許多公債。(註一四)英國市債的增長較比人口，財產納稅估價，或稅收的比率都爲迅速。關於此點，英國與他國無何分別，因爲近十年內所有各國市債都有大量的增長。不過，拿此點而作英美兩國市債的比較，又無多大價值，因爲債務的

總額並不十分重要。比如一個市，其債務的增長之大部分是為各種企業的關係，而此種種企業就能償還債務，如自來水或電燈廠等是；而其他市的借債許是浪費在應由常年稅收所支付的消費之中；那是不能同日而語的。

(註一四)有些債可由中央政府的公業借債局借得；但主要公債是由出售房屋公債，下水系公債等等而得到，伯明罕由國會特別法允許，建立市銀行，大多數市債都由牠辦理。

市會的行政權

市會財政權如此的大，而同時更有廣泛而重要的行政權。市會確是一個行政機關，行政權範圍比制定地方或監督地方財政更為廣大。這在美國人耳中很為稀奇，因為美國人不想市議會能是一個行政機關。(註一五)大多數美國城市市長與各局局長執行行政事務；市會不參加行政作用的。

(註一五)美國城市中的例外，是已經採用委員制市政府的城市。

行政權的範圍

行政權限概括種種如建造與修理街道，經營自來水與醫院，注意公共保健，設備娛樂場所，警察與火災消防，設立公園，公廳，監督學校，頒發許可，救濟貧民，以及所有近代城市應為人民設備的一切事物。市行政的表，是逐漸加長。每年中市政府無新職務的需要，無新作用的增添時候，極屬罕見。英國城市對於此種種事務，除少數重要例外，都屬市會所掌管。

牠所不包
括的事務

第一例外是救貧事業。英國市會不管救貧行政全國分許多救貧區此種區的範圍有時大於一市，有時僅為一市的一部。每救貧區有民選的「司貧局」(board of guardians) 牠從「救貧稅」徵收救貧

費用，在保健部監督之下，支出救貧款項。第二例外是頒發酒照，這種權不屬市會，而由治安法官所掌管。治安法官由中央政府任命，並管理麻醉劑販賣規則的施行。第三市警察也不歸市會的管理，但牠是受市會中法定委員會的「警務委員會」(watch committee)管轄。而且警務委員會委員全是市會會員，而牠所有行爲更須確實報告於市會，所以警務委員會的法定自由，已爲不甚重要。第四，市內學校是直接歸「教育委員會」(education committee)掌理，而該會委員並不一定全是市會會員。不過，教育委員會必須有少數會外委員。教育委員會大部工作必得市會的允許，但市會除徵稅與借債而外，可以把所有教育方面的全權，委於教育委員會。由此，許多最後權由市會轉於教育委員會之手。最後，市會更不掌市帳簿的審計權。此種工作由三個審計員所掌理，其中兩名由市民選舉，一名由市長任命。(註一六)

(註一六)以上所述的例外，救貧與審計兩種制度，現已均行改變。

一、救貧制度，一九二九年地方政府法規定：救貧機關由州議會(county council)或州市議會(county borough council)組織之。一九二七年救貧法以及以前各救貧法規定，與一九二九年法律相抵觸者均歸失效。法律更規定州與州市須設「公助委員會」，爲救貧事業便利起見，州得分爲若干區，區設「司貧委員會」，或名「公助分委會」。

「公助委員會」(public assistance committee)的職權如下：關於救貧事務對議會或市議會，接受「司貧委員會」的報告，命令司貧委員會作必需之工作，規定貧民的救助方法，分貧民之種類以備實施救濟，規定救貧院的檢查與經理的方法，規定司貧委員會用現款救濟的方法，規定用物品救濟之方法，規定能工作的貧民戶外救助之方法，製造被救助人的統計……但無增稅權，無借債權。

無變更制度權，無實質不動產權；且年薪二九九鎊以上的公助官吏非保健部允可不得任免，年薪一九九鎊以上的公助員不得擅自增加，公助人員薪金由議會規定不得修改……

【司贊委員會】(Guardians committee) 或名「公助分委會」，其人員必須有一定數目議會以外的人員，乃法律強制的規定；對「公助委員會」則為得許的規定。司贊委員會的職權如下：對請求救助人的考察，考察後決定救助的性質與分量，受公助委員會指揮對救贊組織的檢查，與經理。

一九三〇年保健部依一九二九法律頒發一道「公助部令」(Public assistance order) 令州會、州市議會須任命「公助局長」以為公助行政官吏的首領。按法律規定，財政局長、保健醫官，均是公助委員會的諮詢官吏，公助局長受議會行政首領（州會書記或州市會書記）之指導監督。而實際上有些州、和州市，公助局長與副局長由議會「書記」任命。

依一九二九法律規定，一九三〇年四月一日，救贊行政從六三五【司贊局】(Board of Guardians) 京都慈善局 (Metropolitan Asylum Board) 與二十九英威聯合救贊委員會 (Joint Poor Committee in England and Wales) 都轉於六十二【州】與八十三【州市】之手。同時，蘇格蘭救贊行政也於同年五月十五日施行一九二九法律。（此上見英國市政年鑑一九三〇年的九三一——九三九頁，與一九三一年的一〇三一頁）。

一九二九法律所以改革地方救贊制度的原因，不外以前救贊制度有種種極大缺點之故。其缺點如何，略誌於下：(一) 救贊制度與地方政治組織的抵觸；救贊機關有百餘年的歷史，使地方政治混雜，無一定系統，且乏監督性；(二) 為地方政府與救贊組織的絕緣，其結果不僅混雜，無系統，乏監督性，而且無效率以及財政之浪費；(三) 保健與衛生事業都已轉地方政府辦理，獨救贊存立枝節機關，而地方

政府的區劃多依歷史的地理的基礎，與一八三四年所建立的救貧區（依教區爲本位），日去益遠，爲此種種缺點之補救，所以一九二九年地方政府法將救貧行政全轉於州政府與州市政府之手。（見一九三〇年英國市政年鑑九七六頁）。

至於公助事業的實際內容如何，吾們也要稍加注意。其概要如：種牛痘防天花，保障幼兒生命，編製生死統計，單獨或聯合建立公助組織以療治減少身體與精神兩方面的患者。爲此，州政府與州市政府對於貧病人民的待遇，各式病院的設備，以及防疫院及其他相當機關的設置，都費極大的心力去辦理去研究，以求達到立法的本意。此外關於衛生方面，較貧瘠區與教區，自來水歸州政府掌辦，以謀實際衛生的優良。再如謀產婦與幼兒之福利，作種種設備，以及產婆的監督，更如學校中衛生事務，也均歸州政府與州市政府掌管。（見一九三〇年英國市政年鑑九八一—二頁）

二、審計制度。一九二七年審計（地方政府）法（Audit—Local Government—Act of 1927）規定「區審計」（district auditor）司一切地方政府帳簿的審計。其要重點有三：一、判定支出的浪費；二、對判定的上訴；三、判令浪費的歸還。一、凡地方官吏浪費公款五〇〇鎊以上者，視奪其充任地方一切（選舉的任命的）官吏的資格五年，如爲現任官吏，即時褫職。二、被判定浪費五〇〇鎊以上之官吏，其上訴機關爲高等法院（High Court of Justice）；五〇〇鎊以下者，上訴機關爲高等法院或保健部。三、凡浪費公款者，審計能判定其歸還。

依法規定知保健部長實司地方審計制度。英格蘭、威士爾共分二十審計區，每區由保健部長任命區審計一人，書記一人或數人，助審計若干人。審計有許多法定權力，每年或半年審計一切地方政府的帳簿一次。由此，保健部不僅監督，實在管理地方政府的花費。他規定一切地方政府帳簿的形式，以便區審計的審計。（此上見一九二八年英國市政年鑑第五頁與八六七—八六八頁）。（12）

市會權力
關於
公共
健康

除上述幾種例，市會管理一切市行政事務。牠是地方馬路機關。因之，牠有權獲得土地，建造馬路，保持馬路，規定馬路的交通。(13) 牠是地方的衛生機關；有權消滅害物，約束有害的營業，迫令房宅的清潔，建設並施行垃圾與下水制度，設備棄餘及廢物的轉移制度。關於市自來水的一般構限，由種種普通法都賦與市會，最著的是一八四七與一八六三的自來水法，一八七五的公共保健法。由這個公共保健法看，市會也是地方保健機關，有權規定食品的檢查，設法消防傳染病，約束屠場與市場，設備並保持醫院，編纂重要統計，並且注意一般市民的公共健康。更稀奇的，市會建立與保持公園，花園，以及空場等權力也都視為保健方面的事業，由公共保健法所賦與。(14) 此種權力由以後種種法律更大加增長。(註一七)

(註一七)最著者是一九〇六年空場法 (Open Spaces Act) 與一九二五年公共保健法 (Public Health Act)。

(二)土地
的獲得與
利用

從極早時代，市會為公共目的，便有獲得土地的權。獲得方法或有購買，或由長租。市會得保健部的允可，得以把公共目的所不需用之土地出售，交換，或出租。除特定「但書」外，凡對於城市作土地的餽贈或為慈善目的的遺贈，如公共圖書館，博物館，以及其他建築物之地址之類，市會都有權接受。牠也可以不顧所有人的意見如何，根據「臨時部令」依照法定程序，付給相當價款以獲得土地。不過為某種目的所獲得的土地，非國會或保健部的許可，不得用於他種目的。

(三)火災
消防

不論大市小市，火災消防與救濟均可歸市會掌管。並且市會施用此種職權不受任何高級政府的監督，不過，當牠為備置救火用具而借債時，則必須先得中央機關的批准，和他種借債一樣。此種行政在英國

自然不像美國城市那樣側重，因為牠們的建築物構造與材料關係，火警甚少。所以英國城市的火災消防是一種較小作用，每人所攤的費用不到美國的四分之一。

(四)房宅

自一八九〇年勞動階級房宅法(Housing of the Working Classes Act)以後，許多普通法把工人房宅的建築與保持的職權，全加於市會身上。市會可以委任房宅委員會，而這個委員會更可以從會外人選任，但會外人不得超過半數。一八二三年房宅法規定假如市會能建築法定形式與法定規模的房宅，可以得中央財政部的補助。對現存的房宅，市會為衛生或安全的理由，可以命令所有人加以修理；假如所有人不遵命令，牠可以代為修理，由所有人付費。在某等情形下，牠更可以發一種「拆毀令」(demolition order)，令不衛生或不安全的建築物拆掉。(16)(註一八)

(註一八)一九三〇年房宅法(Housing Act)要有二要點：一關於不健康地域的改進，市政府有權購買所有人不求清潔的地

域。市政府對於不健康地域，有權指示所有人加以改進；對於不適衛生的旅舍，有權指揮店主加以清潔。二、由調查員報告房宅的改進，其所有人忽於改進者，政府得與以改進，費用由房主負擔。其不能改造成為清潔衛生之房宅者，須行拆毀，凡此種事務如有爭議，「州法院」為上訴機關。(見一九三一年英國市政年鑑——一〇九六頁)。

(五)城市設計

市會還是城市的設計機關。由各城市設計法(Town Planning Act)規定，市會對城市將來發展有制定大體計劃之權。兩萬人口以上的城市，此種計劃必須在一九二三年一月一日後六年之內呈於保健部，不得疏忽。城市設計的規劃若得保健部的批准，便與國會法律有同等效力。為指導城市與市區備置牠

們的計劃起見，保健部對於街道，建築線，娛樂場所等等，都製出一種模範格式。當城市計劃已為保健部所批准，市會為施行計劃起見，立刻便委任一個市設計委員會去辦理。這個委員會常包括一切委員會（如公園與公墓，馬路，房宅，衛生）的主席，與其他許多市元老與市議員。牠沒有最後權，要施行的事務須向市會報告。城市計劃的施行，按例，須舉公債，債期可以很長，但不得超過十八年。所有此種借債必須得保健部的批准。

(六) 城市營業

由各種「普通法」，「得許法」，「私法」，以及「臨時部令」的規定，英國市會有建立，獲得，經營瓦斯廠，電燈廠，以及市電車之權。如市會願意也可以頒發特許把這些事業給私營公司經營。在過去五十年內英國城市對於「公用業」(public utilities)的「市有」(municipal ownership)，很見進展。瓦斯廠百分之四十，電燈廠百分之五十，市電車百分之六十。歸於市有公用業的市有與市營，市會並不直接經理，乃是把此種工作授與一個或數個「營業委員會」(trading committee)，委員會的事務由經理官吏去辦理。例如自來水委員會，瓦斯委員會，電氣委員會，市電車委員會——每個委員會都是對於該業的「經理」(manager)直接管轄。不過，所有委員會的行為，須得市會的認可。

(七) 其他作用

市會尚有種種其他行政作用。如公共浴所與洗房，公墓，圖書館，博物館，以及藝術館的設置。(註一九)再如寓所的登記，食品與牛乳的檢查，屠場的規則，工廠與工房的檢查，浴所與洗房的保持，公廳的建築，市會都有職權。至於修築光坦清潔的街道，建造橋梁，以及港口的經營（當該市只有一個港口時）也都是市

會職務。市中費用以教育項下爲最大，但較大城市之公共事業，馬路，保障事業，（如警察與火災消防）公共保健的設備，公共建築物的保持，也都需很大數目的用費。

（註一九）公墓（cemetery）。歐美各國，多用公墓制度，每小城市外，則有廣場一片，樹林蔭翳，綠草平鋪，石碣累累，望之若一公園而非公園者，就是該城之公墓。與我國漫草荒煙，墳塚累累，而春夏之季，又復臭氣薰人之所謂公墓者，迥乎不同。

（八）任命

最後，市會有任命市中一切高級官吏的實權；此點以後還有說明。牠遴選市長及一切重要行政官吏，如市書記，測量師或工程師，火警長，保健醫官，等等。牠更監督一切附屬員司與雇用人的任命。市官吏所不向市會負責的，只有市審計三人（兩名由人民選舉，一名由市長任命）與警察長。警察長是專對警務委員會負責。所有市會任命的官吏，不論何時，都可由市會停職或免職，不過中央有助金的官吏，在免職以前必須得法定中央機關的同意。（參看註一六）

概論

按以上所述，看出英國市會的職權確是範圍碩大，種類繁多。牠的權力較美國一般市議會廣泛的多。因爲英國市會是不受憲法的，法律的，稅務的，債務的，以及公務員服務規則的種種限制。牠的行動沒有市長的否決。牠可以建立新局或取消舊局，不受特許規則的限制。牠可以設五個局，甚或設五十個局——遂牠的自便。美國考察市政的人，看英國市會居於這種權威地位，認爲是英國市政制度最大特色。英國城市元老與議員沒有尸位素餐的。每人至少在一個委員會中辦事，有時兩個或三個不等。較大的市，委員會更分支委員（subcommittee），一個市議員一星期許有兩三次會，佔用他很多時間。但元老與議員全是無

薪的職位。在美國城市，議員們作事很少，而得一定薪金。

牛津與劍橋的特別情形

關於英國市會組織特別的兩個城市，牛津與劍橋不能不另外說一說。牛津由特別法規定市議員四十五人中須由大學與各學院中選出九人（註二〇）（18），十五名市元老須由議員與元老中選出三人，是代表大學與各學院的。劍橋也是由特別法規定，市會中須有大學與各學院的代表——三十六名議員中有六名，十二名元老中有二名。此種代表的選舉方法及其資格均有詳密的規定。奧德峭（Aldershot）是軍隊大本營，市議會中有三名中央戰務處（War Office）任命的議員。

（註二〇）由大學全體大會選出三人，由各學院的主任與四年級受津貼的學生選出六人。

參考書目

- (1) T. J. Arnold, "Law of Municipal Corporations," (5th edition, London, 1910); p. 47.
- (2) Thomas V. Sutters, "16 Term Law Reports," (1900).
- (3) Nash V. Finlay, 66 J. P. 183; 85 L. T. 682 (1902).
- (4) T. J. Arnold "Law of Municipal Corporations," (5th, edition, London 1910) pp. 49-51.
- (5) "The Municipal Year Book of the United Kingdom," (London, annually).

- (6) "The Acquisition, Sale, and Letting of Land by Local Authorities," in the "Encyclopedia of Local Government Law," vol. I, pp. 114—155.
- (7) Sidney Webb, "Grant in Aid," (London, 1920).
- (8) W. C. Ryde, "Law and Practice of Rating," (5th edition, 1925).
E. M. Konstam, "Rates and Taxes: A Practical Guide," (London, 1906); "Rates and Rating" in the "Encyclopedia of Local Government Law" V. pp. 311—468.
L. Gaches, "Rates and Assessments," (London, 1920).
G. P. Warner Terry "Knight's Overseers Manual," (4th edition, London, 1921).
C. F. G. Masterman, "How England is Governed," (New York, 1922) chap. vii.
- (9) A. E. Buck, "Municipal Budget System," (New York, 1925).
R. E. Taylor, "Municipal Budget-Making," (Chicago, 1925).
- (10) J. H. Burton, "Loans and Borrowing Powers of Local Authorities," (London, 1924).
- (11) W. B. Munro, "Methods of Municipal Borrowing: Sinking Funds Versus Serial Bonds," (Boston, 1918).
- (12) "The Municipal Year Book of the United Kingdom," (London, annually).

- (13) H. H. Copnall, "The Law Relating to Highways," (London, 1918).
- (14) Glen, "Law of Public Health and Local Government," (London, 1922).
Lunley, "Public Health Acts," (London, 1923).
B. G. Bannington, "English Public Health Administration," (London, 1915).
C. Porter, "Sanitary Law," (London, 1920).
- (15) John J. Clark, "The Housing Problem: Its History, Growth, Legislation, and Procedure," (London, 1920).
Sir Kingsley Wood, "The Law and Practice with regard to Housing in England and Wales," (London, 1922).
John Robertson, "Housing and the Public Health," (London, 1919).
James Hartley and Albert Winstanley, "The Housing Problem, Its Modern Aspects and Practical Solution," (London, 1918).
- (16) Raymond Unwin, "Town Planning in Practice," (revised edition, London, 1919).
George Cadbury, "Town Planning," (London, 1915).
H. C. Dowdall, "Local Development Law," (London, 1919).

- (17) Douglas Knoop, "Principles and Methods of Municipal Trading," (London, 1912).
"Municipal Year Book of the United Kingdom," (London, annually).
- (18) 52 Victoria, Chap. xv.

第七章 市會——行政工作

英美的比較

研究美國市政的書，通常都有市長一章；那因為他是市政府極重要的官員，值得佔一章。（註一）紐約市長是世界上最有權的城市官吏。英國大儒派的觀察者，說美國城市有專制式的政府；他說假如沒有皇帝，市長便是皇帝。他具有很大實權，超過現在歐洲任何皇帝。（一）的確，現行的強大、獨立、統一的行政權，真是美國市政府最顯著的特色。英國城市找不着這種情狀。英國市長是有的，但他既不獨立又無權威。他不特別掌管行政事務，也不特負行政責任。

英國的市長

（註一）自然這並非絕對的對，因為美國城市有採用委員制與經理制市政府的；不過，那多半是很小的城市。在美國十五個最大城市之中，行委員制的僅有巴福樓（Buffalo），經理制的僅有克利夫蘭（Cleveland）。

市長的歷史

英國市長的歷史很久，但在任何時代，牠永未得到像美國市長那樣廣泛的權力。薩克森時代，英國城市沒有市長，諾曼時代也似乎沒有輸入這種官職。在一二一五年約翰王（King John）允許倫敦市民選舉市長以前，「市特許」中從未見過市長的字樣。（註二）在那時候甚麼是市長的職權，吾們不得而知，但他是比較不大重要，大概有九分可靠。有些情形他是市法院的主席，並可以施行市元老制定的規則。英國市長的職權，並未像美國市長，隨時間而增長。到一八三五年城市大改進時候，市長位置具有較大的尊嚴，

但非權力，即該年博涵的法律，也並未給他絲毫新權力。英國市長的職務的確已隨城市增長而變遷，但他與市政府的一般關係，他在市政府中的地位，他的缺欠獨立性等等，七百年來並無若何變更。

(註二)「我們允許……我們的倫敦貴族們每年選舉一個市長，市長須盡忠於我們，並且明敏謹慎的適宜於市政府……」(見巴

拉德的市特許二四七頁)不過，彼時雖然特許中明定的只有選一個市長，而約翰王曾對其他市長下許多命令，因此，可以證明彼時市長已經差不多是一般城市都有的。(註)

市長如何選出

現在英國市長是城市名義的首領，是市民首領，而非行政首領。他每年十一月九日由市元老與市議員集合一起所選出。此種選舉可以從他們自己人中選，也可以從會外具有市議員法定資格的市民中選。(註三)通常，市會總是從自己同僚中選，但並非沒有例外。選舉會外特出人物，也並非罕見。市長於一年的任期終了時，得以連選，連選也非罕見。但一般趨勢，視市長是一種光榮，應當一任為止。市長並非市行政官吏，所以他無取乎必定有行政與組織的能幹。

(註三)當市元老或市議員被選為市長時，他的市會中議席並不因之而出缺，所以無需舉行特別選舉。市長仍是市會中一分子，對於一切問題都有表決權。

市長的職務

大多數英國城市選擇市長是一種易事，因為他所被期希作的工作既不困難又不複雜。當他出席時，他是市會的主席，但他無取乎懂得議程，因為市書記或市書記助理，緊坐在他旁邊，當他有疑惑時，立時即加指導。確實講，使全市會機械運行的，乃是市書記。他把事務作成計劃以備市會的審核，任何程序發生紛

糾時，他加以矯正。無本領的市書記不久即可以將市務弄到混亂地步，但他若能了然於他的職務（他常是如此）則市長本身便無何事務了。再有，此種位置若得一個穩健人物，尤為相當，因為市會最不喜歡從主席那邊施用任何命令。就另一方面言，市長須有好外表，在任何公共聚會，必要時能作「簡短精選的演說」。假如他是富紳，更好；因為市長須要款待特別來賓，所有市民的娛樂，都要加入超衆的股分，並且，最要的，須要熱心地方各種慈善事業或其他義舉。最近滿治斯特發行的出版物希望牠的公爵市長所作的事情，如參加歡迎會，晚宴，午宴，茶話會等等，列一個要略。在冬天時候，他們使他一天忙十二點鐘，而更糟的是，每個聚會都期望他有一個演說。（3）

市長的資格

英國市長最顯著的主要資格，須是溫雅，能說，慷慨，而更得有一個好消化機關。慷慨是重要的，因為一切捐款冊都先到他那，求他簽名捐助。最近一位作家說「充任市長的人，依高尚熱烈市民的期望，去進行他的職務，以致費掉數千鎊金錢而陷於阮囊羞澀者，實不知凡幾」（4）我們更不能忘的是市長夫人，她伴她丈夫參加大多數社交的聚會。

市長是無薪職

英國市長雖然是全工的職業，但並無薪金。在市會「認為合理的報酬」時，有權給市長預算一筆費用作為「辦公費」（official expenses），不過那筆費用即為辦公，也很不足用。英人常說「富豪的貴族是理想的英國市長」，於是假如任何人在市內有那種資格，他便有作市長的希望。在貴族的落選，便必須是「富而得閒」的市紳，尤其當工黨未能掌權的城市。在工黨佔市會過半數的地方，他們常選自己黨員

作市長，但並非總是那樣。有時，保守黨掌權的市會反選工黨人爲市長。幾年前的預測，以爲工黨市長出現時，將使現行刻板的、紛亂的陋習、公式的宴會，以及市長的活動，均行告一段落。所有市長的裝潢，也將隨以往的繁華宴會同歸消滅。但此種預測，並未實現。工黨的市長已經與他們所稱呼「市長的華貴」的其他市長，毫無二致。

市長在行政上的地位

英國市長雖然不是美國人觀念中的市行政首領，但這並非說他在市行政上沒有活動的餘地。他除爲市會開會的主席外，更是市會中一切委員會的按例委員，通常他工作於一個或數個委員會，顯著的是「警務委員會」。他可以充任委員會的主席，不過並不常見。任何時，他均可以離開主席地位，請副市長或其他會員臨時主席，而他立於會員地位向市會發言。（註四）但他對市會議決案無否決權，不能任命官吏。（註五）市預算方面無特別權力，並且對市內任何局務，均無直接管轄權。在任時候，他是治安法官，但除非較小城市，實際工作司法工作的極少。就另一方面言，他必須常跑倫敦，對於審議與他的城市有重要關係之私法案的私法案委員會的會議，須要長期坐守。他必須與州會，或鄰城鄰區議會的代表商酌事務。他更必須注意各種真正或異常冤抑的男女。每天他必要費幾小時在他的辦公室（通常稱市長客廳）傾聽人民難苦的議論。他對各個不平鳴作各個筆記，並且允許給他們轉到相當的管轄機關。普通人民似乎以爲市長有權力加以補救——其實不然。不過，熱心的市長，往往努力進行他自己所創議的事務，有時覺得成功，但這並非常見。張伯倫（Joseph Chamberlain）在五十年前當伯明罕市長時曾那樣作。他們呼他

爲「美國式市長」，並且他的那種破格的行政，博得廣泛的注目；有時更惹起許多反對。

(註四)副市長是市元老或市議員，由市長任命；當市長缺席時，執行市長的職務，但非得市會之要求，他不能於市長缺席時，即作市會主席。

市長的勢力

(註五)唯一的例外是三名地方審計中的一員。前文已經說過，在市書記出缺時，市長可作臨時的任命，至市會正式任命時爲止。雖然在法律與慣例的嚴格限制之中，但市長也很能爲一市的領袖。那是依仗他的理智與練達爲準。他能在市會裏居中調和，化險爲夷，排除委員會工作的纏繞與紛糾。在市會閉會期間，他常解決許多似乎不大而的確重要的問題，這種事務極靠他的優越判斷力。他能以用他的機智去影響市會，也能以不久就得一個笨蟲的美名。他運用他的勢力（並非他的權力）的方法如何，便是他成敗的尺度。假如他不甘願，他並非僅是一個裝飾品。

常設委員會

市行政工作我們已知道不由於市長，乃是由於市會，而大部更由於市會中的「常設委員會」(standing committee)。法律規定各市市會有某某常設委員會——尤其警務委員會與教育委員會——所謂法定委員會 (statutory committee) 即指此等委員會而言。(註六)市會中常設委員會甚多，通常大市會中約有一打或一打以上。牠們名叫常設委員會，因爲牠們是終年存在時時處理牠們所管轄範圍內之事務。例如利物浦有十四個常設委員會，滿洽斯特十八個，伯明罕十八個，約克十二個。(註七)其他委員會，特別委員會，普通稱爲特別委員會 (special committee)，市會於臨時之必要可以設立，以辦理臨時事務，顯著的

分委會
向國會進行私法案時候。常設委員會有法定的常會，至特別委員會僅於必需時方能召集。常設委員會可以設「分委會」(sub-committee)使之辦理某種會務。此種分委會直接向委員會報告其工作，而不向市會報告。

(註六)警務委員會是一八八二年市法人法規定必須建立的，教育委員會是一九〇二年教育法所規定的。此外，以後國會法律所強制設立的常設委員會甚多，如郵金委員會，災難救濟委員會，母子福利委員會等等。(5)

(註七)警務委員會與教育委員會外，較為重要的委員會為財政，馬路，自來水，下水，財產與土地，市場，建築，公園，火災消防，瓦斯，電燈，與市電車等等。此外市會常有一個「一般事務委員會」，牠佈置常會的事務，以及辦理市會所委託的其他工作。

凡市元老與市議員至少須是一個常設委員會的委員，多則服務於兩個或三個。按例市長是一切委員會的委員，但非討論特別重要事務（尤其財政問題），他參加審議時極少。此外市會每年任命幾名會聯合委員員為「州」與「市」的聯合委員會 (joint committee) 之代表，此種聯合委員會專管監督州與市共

同利害的一些事業，例如保障水道以免塞塞與污穢是。最後，市會為工作便利起見，常常變化牠本身作成全會委員「全會委員會」(committee of the whole council)；尤其當年度預算案一項一項詳細討論時候。

有些英國城市採用此種制度用全體會員組織財政委員會。由此，就無需用全會委員會討論預算案了。
英國城市選擇委員會委員的方法與美國城市所用的一般方法，大不相同。我們知道美國委員會委員的任命差不多是議長的特權；在英國，此種特權為議會自己所保留。按慣例，英國市會在牠十一月的會

組織委員
會的方法

遴選委員會 期裏任命一個遴選委員會 (committee of selection) 而後遴選委員會向市會呈上該年度常設委員會委員名單。(註八) 這個名單提出市會，由市會過半數之表決，可以變更，不過通常總無重大變更的。不過，若會員請求減去某委員會的工作，或請求從此委員會轉於他委員會，這種請求時常是允許的。

(註八)有時把此種事務委於「一般事務委員會」以代替遴選委員會

牠的組織

遴選委員會所組成委員之大部，一定屬於市會中過半數黨的黨員，並且無疑的，每個重要常設委員會委員也都歸該黨佔過半數。時常委員名單乃是市會中過半數黨的市元老與市議員的預選會所製出，遴選委員會不過是一種形式而已。因此，與酒商有關係的市議員常設法在警務委員會得一席，打算有權影響於警務，以求自己的利益。但這種企圖並不總是成功。總之，委員會的組成，並非祇顧全市的利益，乃是無疑的事實。政黨的個人的關係，都有些成分。逐年不忍把委員會的組織作劇烈變更，也是一個成分。

委員會委員的恆續性

當一個市元老已經在一個委員會工作幾年而希望連任時，縱然他的工作有些不滿人意，一般的趨勢，常容許他連任的。常設委員會於每年之始完全改組的事，極為罕見。就大部言，不過僅委任新選的議員與元老補缺而已。因此，一個人在一個委員會工作十幾年以上的並不少見。一個市元老或市議員在某委員會中辦事純正而且熟練，假如他不請求變更，當他在市會中時，總是要繼續原位的。因此，大部常設委員會變成半恆續性；這也是牠們所以能工作有效的原因之一。

委員會的大小

常設委員會委員的數目依全市會人數而決定。較大城市重要委員會常包括元老與議員二十人之

多，至少也不能減於八人或十人。各委員會的人數均由市會法定規程所規定。此種事情，除法律規定警務委員會不得超過全會會員三分之一外，市會均有權自決，不受法律的限制。（註九）委員會通常都包括元老與議員兩種委員，但法律，習慣全未規定兩種委員的比例數；不過，因為市議員有市元老的三倍，按自然趨勢使他們佔所有委員會的過半數。這並無何重要，因為一切委員，無論是元老，議員，或會外人，權力是絕對相等的。

（註九）不過，按例他是更小。例如滿洽斯特警務委員會委員二十二名，比他全會會員六分之一還少。教育委員會的組織規程由市會製好，呈請中央教育署批准。此種規程內便規定委員會人數。

會外委員

有些委員會，市會可以從市會以外遴選委員。教育委員會必須有幾個富有教育經驗的會外人，而其中更必須有幾個女子，即是一例。法律規定：教育委員會，市會會員須佔過半數；其他委員須依市會所提出，中央教育署所批准的計劃而遴選。卹金委員會由一九〇八年老年卹金法（Old Age Pensions Act）規定，所有委員都須從會外遴選；不過這並未確實施行。母子幸福法定委員會的委員，市會會員須佔三分之一。警務委員會沒有會外委員，至一般「非法定委員會」（non-statutory committee）全是如此。

會外委員 的用途

法定委員會加入會外委員的計劃，可以說大體出於情願。此種計劃，能使市會不花錢而得到對於教育，兒童幸福，以及精神衰弱等等事務，有特殊學識的男女作顧問。不過，此種會外委員不能達委員會的過半數，這是市會謹慎的規定，使他們必不能居於操縱委員會向市會作報告。這乃是一種明智的預防，因為

公共機關當專家(expert)過多時，常常發生不和協的結果。通常專家總是缺乏「非專家」(layman)的判斷，尤其缺乏「明哲的非專家」的判斷。明哲的非專家的判斷，即對於很專門的問題，也常常較高。他沒有專門學識，但他確善於判別人性。不管公共行政任何部分，如何專門，絕免不掉人性的方式，那就是一般人愛喜，憎惡，反對的情形。專家想法去求邏輯，求科學——但人性既不邏輯，又不科學。所以專家於實行理想之前必須要「賣出他的理想」於「非專家的團體」。

類比

把市元老市議員與專家聯合一起組成行政委員會的方法，並非由英國創始，乃是德國創始，並且在德國城市已經施用百年以上。德國不僅施用於少數，乃是施用於一切行政委員會(Deputationen)。德國認為那是他們市制度中一種卓越的特色。法國與美國沒有把市議員與會外人治於一爐的委員會，但有全由會外人所組成的諮議委員會(Advisory Commission)；市會與牠的委員會可以把特殊問題交於此種諮議會請其審核與忠告。因此，美國許多城市有公共圖書館，城市設計，公共娛樂以及公共安全等等諮議會。

委員會的
主席

委員會都有主席，由委員會自行選出。委員會對於主席人選是特別慎重以企求得最相當的人物，不過總得從市會過半數黨中選擇。委員會需要主席作事敏捷，節省委員們的時日，乃是極自然的趨勢。選出一個不恰當的主席，時間必多空費，那是委員們都知道的。委員會中一切委員都有當選為主席的資格，但實際，主席位置常屬於市元老，而非市議員——因為，通常市元老在委員會已有長期的工作。有少數市會

的法定規程會規定委員會主席不得連任二年以上，但使委員會主席保持長期連任，乃是大多數城市一般的趨勢。所以一個市元老或市議員充任某委員會的主席，一連十幾年以上的，很爲常見。委員會主席是開會時的主席，遇必要時，得召集特別會，在委員會與市會之間是法定的傳達人。

委員會在英國市行政上的重要性

英國市行政的特點爲外國學者所未甚注意的，當首推常設委員會；實則，常設委員會乃是英國市制度中最顯著的特色，最值得詳細研究的。嚴格說，一切常設的，臨時的委員會，全不掌最後權；所有牠們的報告均須市會的批准。有些法定委員會，除課稅與借債外；對於管轄範圍內的事務有最後權。課稅與借債的除外，當然是很重要的，因爲沒有錢，委員會所能作的事務是極少的。因此，法定委員會關於重要事務，在施行法定的最後權之前，必先酌商於市會。

對委員會委以最後權

再，有些情形，除課稅與借債外，法律允許市會委託最後權於委員會。課稅與借債權是不得委託的。許多城市市會把各種事務的全權委託於委員會；顯著的是教育委員會。市教育委員會裏須包括確實關心教育的人士，因爲市會會員對於牠既乏知識又乏興趣。把那種事務用報告的方式全放在市會面前，不僅遲緩而且枉費時間。近年來由於城市的增長，權力下轉（devolution）的方法，日益擴展。

委員會服從市會的意見

在任何情形下，委員會向市會所報告的意見，是常被採納。這並不是市會有採納委員會意見的義務，或市會對於事務的行爲僅是一種形式。反過來說，市會常行附加指導，退回委員會的報告，要牠們重新審核；有時，市會更不把報告退回而自行加以修正。此種事情不能加一概論，因爲各城市市會對於委員會的態

度各有不同，而同一市會甚至也有逐年的不同，有些地方是依委員會所報告的事務性質而定。比如報告是僅關於局部而且無先例的瑣事，市會差不多是採納委員會的意見；但關於一般政策問題，採納與否便無一定。因此，委員會主席時常審慎的探討市會中主要分子的意見，而後再確定理由，呈遞報告。委員會主席都不喜歡他的報告被拒絕或修正。那是一種挫折，他總想法去避免的。

總括

據上所述，可以公允說，大體行政事務，凡經過委員會手的，牠的報告，事實上十九是最後的決定。當委員會意見全體一致時，尤其如此。委員會報告被拒絕，通常是因為牠的內部意見不一致，而市會中一些有力分子更附加於少數的方面。拒絕委員會的報告，普通情形下，並不常見的。確，有時委員會因為假定報告的批准，於是把牠們的決定，在未報告市會之前便先施行。在緊迫的事件，牠們如此作去，是毫不猶豫；有時對不緊迫的事件，牠們也如此作。此種行爲，是市會所不喜歡的，但已經成爲普通現象了。

委員會所
工作之專
務的性質

凡事都是經過委員會之手，而後纔提交於市會以求決定。大部事務於市會未討論之前，就簡直交到委員會。凡由市會會員提議，或由納稅人民請願，或由公司、團體，以及公共機關的報告，所提出於市會的事件，無論何種，第一步都是交於專管委員會。這並非由市長按例辦理，乃是需要市會中的動議。若是無關重要的事件，委員會有時便在同一會中立時報告，但重要事件，多是以後再報告。實在說，大部市會事務多是由委員會所創議，再正確點說，牠是由長任官吏（permanent officials）所創議，提出於委員會的。委員會與長任官吏的關係非常密切，下章即將討論。（如市書記，市工程師，警察長，醫官，等等）。所以我們所謂委

員會的報告，許多情形，實在是長任官吏經委員會轉達的報告。

委員會的
分職
財政委員
會

凡「非法定委員會」的職權，全由市會法定規程所規定，遇有委員會間權限範圍不清之爭議時，由市會全體解決。例如財政委員會（finance committee）的職責，是編製年度預算呈於市會；指導、監督全市的帳簿；根據市會由上級政府批准而獲得的借債權進行一切借債事務；更監督市財政局長，非有委員會或委員會代表的命令，不得支出市款。此種種重要工作使財政委員會，成常設委員會中唯一重要的機關。上文已經說過，牠時常包括市會全體會員，因為無人甘心除外的緣故。

產業委員
會

其他重要
的委員會

財產委員會或名產業委員會（property or estates committee）是市會中委員會之一，管理市有不動產的。有些英國城市是大宗不動產的所有人，不動產多由遺贈而來，由市會租與私人佔用。保健或衛生委員會（health or sanitary committee）掌理市會所規定的公共衛生與消滅毒物的規則之施行；其工作包括檢查寓所，迫行工場法等事件。警務委員會（watch committee）管理警察；馬路委員會（highways committee）掌管市中街道；自來水委員會（waterworks committee）掌管市自來水；國會委員會（parliamentary committee）掌管向國會進行私法案。牠更決定此種私法案若由他人進行時，市會是否要提出反對。當市瓦斯、電燈、市電車、各種營業已由城市經營時，更有各種「營業」委員會，以資管理。凡一九〇二年前所委於地方教育局辦理的事務現在全歸教育委員會（education committee）掌理。在中央教育署一般規定之內，牠監督一切公共教育的組織；對於建築、教育與學程，更有全權處理。

全行委員

關於全會委員會上文已經說過。市會和國會一樣，逐漸利用此種委員會。此種委員會的意義是免掉開會程序上形式的拘束，把工作用非正式的方法而進行。當達到同意時，全會委員會於是「一起立報告」；換言之，就是把牠自己回復為市會而再向自己報告。此種程序，在大城市有時用以為拒絕公衆旁聽之用，因為法律規定市會開會必須公開，但並未規定委員會開會。

委員會行政作用的進展

營業委員會通常都是工作最勞的委員會。凡市營的瓦斯廠、電燈廠，一切問題必須由該管的常設委員會審核辦理；一切購料的契約也由牠作判定；對於特種工作官吏的任免也都由牠掌管；因為市會雖然能參預，而通常總是不參預的。再有，此種委員會對於實際行政，比他種委員會或者更有興趣，因為牠是極希望年終時，營業作出優良的結果。此外，還有一種觀念，就是委員會為免除公共事業受「部員制度」的操縱起見，對於一切專門官吏的報告，都應作詳審的究查。自然，有時也要依委員會對於廠內主要官吏的信任程度如何而定。

依英國城市經驗以討論市有營業的利弊，並不在本書範圍之內。(6)但市有營業擴展到電燈、電車，最無疑義的，許多市議員必須增加大量時間去辦理他們的職務。市電車委員會實際工作不啻一個市電車董事會 (Board of directors)。牠一星期開會一次，或者更勤；而委員（不像公司的董事）的工作並無報酬。即委員會主席對於工作費去他大部時間，也是無薪金的。許多工作極為煩難——如計劃與預算的考核，帳簿的審查，無窮的營業詳情的討論。廠內經理或副經理對所有情形按時陳明，但委員會不能委

使委員會
不管瑣碎
事務的雜
點

牠自己的責任於經理身上。牠必使牠自己熟悉一切進行的情形，不然牠在市會之前很難報告牠的工作。各種事務的委員會應當捨棄瑣碎事務，僅注意於「一般政策」，這是很容易說的話，並且是無人反對的前提。但當你要決定甚麼事務是瑣事，甚麼事務不是瑣事，你就要發見你的前提難於應用。許多瑣事結聚成前提，而前提便建立一般政策。市測量師對建築法可以提出一些意見——表面上對法律條件的變化似乎合理，而且退一步言，也無何重大影響。所以他的意見便被接受。而後他更提出一些進一步的條件，同時，看出來他前後所提出的條件將使建築房宅費用有重大的增加。因此委員會了解瑣事與一般政策不能完全分離。委任一個額外工人去修剪公園的樹，的確是一種瑣事，但同時可以引起一般問題，是否公園的用人已經過度。

公營業與
私營業的
同異

兩年之前，一位英國特出的市政學者，在皇家委員會 (royal commission) 之前表示他的意見說，市會中各委員會僅要製定「廣泛的原則」，而讓專家官吏去處理瑣事，然後「按其結果施以嚴格的判斷」。他又說，這乃是依商業性營業制度的方法。(?) 與他表示相同意見的人，美國也常有，而且他們更有聳人聽聞的巧辯。私營業的董事，無論是工廠，銀行，或鐵路，他們自己都不注意瑣事。他們委任有能幹的經理或總辦，而嚴格判斷他們的結果。若年終結果滿意，他們覺得不加干涉是完全正當。若結果不滿意，他們也並不取消不干涉的政策，他們祇有換一個新經理。何以市法人不應用此法以辦理市務?

何以二者
不同

牠所以不應而且不能那樣作的至少有一個極充分的原由，就是你能用客觀法判斷一切私營業的

結果，但無法判斷市營業的結果。工廠的董事因為出品增加，或生產費減低，而淨利增加，便判斷營業是滿意的結果。他們的工廠與其他工廠競爭，他們有一定標準去衡量營業的贏利或虧本。但市會會員並無那種方法。他們對於市警察局、火警局、學校，以及公共保健等事務，按各局所用的錢，是否達到最大效率或近乎最大效率，沒有客觀的標準去決定。即有決定，也不過是一種「意見」——而又大為地方自誇所影響。對於火災消防事業你怎能判斷牠的結果？根據每年失火次數呢？根據每年火災的損失呢？根據每人對於火災消防的費用呢？這種標準，是全無任何價值。我們可以根據一般考查以判斷其結果，可是那有客觀的標準？於是若沒有顯著的壞，我們便說結果好。對於學校也是如此。牠們無疑的每年支出一定的經費，但其結果也是一種無形的不能量的。沒有人知道其結果到底應如何大。若與教育委員會委員們談話，你可以得着一切學校都有最大量效果的印象。所有英國城市（以及美國一切城市）的學校，在牠們國裏都是最好的學校——依照地方的意見。這便是根據結果而判斷的困難——所有判斷的大部，甚至全部，不過是一種「意見」；此種「意見」，若非市會中委員會的委員們對於所司事務熟悉其中一切瑣事而徹底了解其真實情形，便是一種毫無價值的「意見」。

無薪官吏

英國城市過於偏重無薪官吏的方法。在大戰前，一般社會承認「統治階級」，無論中央與地方，大體都是富而得閒的人士；這乃是無薪官吏所以實現的道理。但現在工黨已在地方政府佔重要部分，賺工資人不能貢獻他的一半時間為城市服務而不得報酬。因此，假如現在的委員會行政制度繼續，薪金的規定，

似乎是不可免的；否則，委員會的工作（尤其主席）必須減少；二者必取其一。假如委員會工作減少，長任官吏的職責必須增加。這使我們很可以想到長任官吏將成爲全市組織的機軸。（註一〇）

（註一〇）現在仍是延用已往制度，並未變更。（奧格一九三〇年英國政府與政治，第二十八章，孟祿一九三一年歐洲政府第十六章）。

* 市議會，州議會，國議會，簡稱之爲市會，州會，國會。有譯英國市會爲市參事會者，甚失原字之義意。孟祿說：「英國市會確是一個行政機關，行政的範圍，比制定附律或監督地方財政更爲廣大。這在美國人耳中，很爲稀奇，因爲美國人不想市會（council）能是一個行政機關……」若市會是參事會的義意，孟祿又何必有這一套話？（見原書一二五頁）

因此，又聯想到國都，省都，縣都，英文都用（capitol）以表示「都」。我國國都則稱「國都」，省都則稱「省會」或「省城」，縣都則稱「縣城」。稱「省城」「縣城」可稱「省會」與「縣會」殊有不當。蓋「省議會」「縣議會」頂好簡稱爲「省會」「縣會」，若省城縣城亦稱「省會」「縣會」，太形混淆。我希望這種名稱要訂正纔好。

參考書目

- (1) Hilaire Belloc, "The House of Commons and the Monarchy," (London, 1920), p. 185.
 - (2) Adolphus Ballard, "Borough Charters," (Cambridge, 1913), p. 247.
- Ibid.*, p. 87.

- (3) Matthew Anderson, "How Manchester is Managed," (Manchester, 1925), pp. 4-6.
- (4) C. F. G. Masterman, "How England is Governed," (New York, 1922), p. 80.
- (5) "The Minutes of Evidence Taken Before the Royal Commission on Local Government," (London, 1923), Appendix XXI.
- (6) W. B. Munro, "Municipal Government and Administration," (2 vols., New York, 1923), vol. II, chap. XLIII.
- (7) I. G. Gibbon, "Minutes of Evidence Taken Before the Royal Commission on Local Government," (London, 1923), p. 76, Par. 184.

第八章 長任公務員 (the permanent officials)

專家與非專家

威爾總統 (Howell) 說：『所有英國現行政治制度一般人所不甚明瞭而確有注意價值的是「專家」(expert) 與「非專家」(layman) 統治的關係。就表面看，英國城市事務的工作是由於市民所選出之文人 (artisan) 所擔任。但就實際言，大部工作乃是由「行家」(professionals) 由「專家」所辦理；他們不是選舉的，乃是任命的。所以我們若說英國城市事務是由文人與專家密切合作而完成，或者更為確當。拿警務行政作一個例吧。依法律講，市會的警務委員會對警務行政有處理的全權；但依習慣看，委員會的行動是很拿警察長的忠告與意見為指南。(註一) 警務委員會主席與警察長在一起工作，通常總是合衷共濟。他倆的關係並非法律所規定，乃是根據傳統的習慣；乃是一種取于全「不上紙墨」的事情。(註二)

(註一) 英國警察長呼作 chief constable，美國呼作 chief of police，與我國昔日的警察局長，今日的公安局長相類。

(註二) 一九一九年警察法規定，內政部長有制定「一切警務人員的權限，互助，薪金，伙食，郵金，服裝，以及工作情形」種種規則之權。並且警務委員會為指導地方警察所規定的規則與條例，每年必須呈送內政部長四次。

其各行政各局也都如此。法律規定市會掌最高權而且負最高責任，但為事實便利起見，大多數市會

事務全委託於各委員會。各委員會轉而依靠專家的指導與幫助。因此之故，專家乃成爲英國城市行政極重要的角色。他在委員會裏不顯山不露水的作成影響，尤其對於委員會的主席。他乃是英國城市中「無形政府」(invisible government)之一部。

「專家」的
義意

現在「專家」這個名詞並不普遍於一般市民，尤其應用到政治方面，是更不普遍。「專家」與「行家」似乎含有「部員政治」(Bureaucracy)的意味。不了解部員政治的人，以爲牠是一個惡徵的名詞。不過我們用專家這個名詞於公務員方面，是有一種特別義意。我們腦筋中並不是說市公務員就是，或應當是一種專家，根據一般人所不曉得的專門學識去作事，像外科醫生或眼科醫生似的，那樣顯然的義意。任何練達的市民都能辦理城市火警局(fire department)或公園局(park department)——到某種程度。許多城市事業的專門問題，練達人士若確實研究全都可得其專長。牠們並不需要天才。但就另一方面言，非有超過一般市議員所致力於此種工作的時間與思考，並不能得到專長。所以，所謂市行政專家，就是一個人，對於市行政某方面得到較優的了解，過於一般市民；而此種了解並非由於個人的稀奇能幹，乃是由於實際職業的經驗。經驗是一個遲緩的教師，但就全體看，乃是極徹底的教師。

凡英國城市都有這類專家，或長任官吏，大致與美國城市各局局長相仿。極小的市有三四個，較大的市總在一打之上。其中有市書記，財政局長，警察長，火警長，醫官，衛生檢查員，馬路與建築測量師，工務書記，自來水經理，市瓦斯經理，公園局長等等。所有此種官吏全由專司委員會推荐，市會任命。(註三)無所謂公

開考試因為英國城市沒有美國人腦筋中的『公務員銜級制度』(civil service system)(註四)除保健醫官與高等衛生檢查員外，其餘全無法律限定的資格。不過較大城市相沿習慣，市書記須從法律專家裏選擇，測量師因為事務性質的關係，常為工程師。但市會在限度內很有自由選擇之餘地。

(註三)警察委員會有任命警察長的最後權。

(註四)倫敦是一個例外，以後可以看到。

重要官吏
的遴選方

此種任命的官吏如何遴選？英國城市將要任命長任官吏時，市會先發出廣告以引『請求書』(application)。此種請求書無論居民與非居民均得呈遞。每個請求人必須述明他的資格以備考察。因此，市測量師位置的請求人可以呈上他曾經服務過的公司的推薦書，恰似他請求任何私營業的位置一樣。已在市內服務的人員須與他人同樣的呈遞請求書，換言之，美國教育局當需要一個校長或監督時候，所按例作的事情，英國城市對一切市官吏，都那樣作。

當接受請求書期滿時，所有請求書都交於專司委員會以資審核。委員會審核所呈到的證書，更從外邊尋求請求人們消息，有時更傳見較優的請求人作而試，最後纔決定其選擇。按例，牠選擇後而送於市會的選定人不僅是第一名，而且有第二第三，通常市會總是同意委員會的決定。不過，市會也可以不那樣作，或變更委員會所選定的名次。就大體看，委員會所贊成的請求人，事實上的任命，可以說已經解決。

政黨作用
差不多完
全沒有

市會議員大多數都由政黨線上選出，委員會也都由政黨基礎而組成，有人要問像美國大多數城市

政客操縱市官吏任命的情形，英國有甚麼方法去避免。關於這方面，英國並無法律上的保障。除城市的優良「傳習」(traditions)與議員的佳美理性而外，英國城市與「分贓制度」之間，絕無任何限界。慣例與常識都阻止新選出的市會把高級低級的市官吏大行更換。(註五)

(註五)除由中央支給中薪的官吏而外，遺金是確實。

但並非完全如此

就另一方面言，若說英國城市官吏的選擇毫無政治作用，也並非正確。考察英國大城市市會委員會內幕的人，不久便感覺官吏選擇的決定，裏面有一種政治作用，而有時確是很顯著的。當市書記或市會計出缺時，可以想到被任命的人要是市會中過半數黨的黨員。不過，這並不能僅僅因為於本黨有所服務的人，也不能是不稱其職的人，更不能是敵黨議員所極力排斥的人。一個位置的請求人中，總有些資格相差不遠的。依學識基礎與專門經驗，時常難於列他們第一第二的次序，這時候政客於是出來解圍。一個請求人的朋友們，因為政黨關係，替他向委員會作充分的說詞，於是乎他便得到位置。但此種說詞若當請求人資格顯然不及其他請求人時，並不發生效力。

任期的權利

英國城市官吏沒有任何法律的保障，但所有美國城市由於公務員服務規則的複雜制度所得到的利益，他們全都實際得到。英國城市無所謂「考績制度」(merit system)的任命——以及「考績監督」(merit control)法律沒有禁止無理由的撤免官吏，但事實上那樣撤免永久沒有。法律沒有規定官吏是長任的——但牠們確那樣作。市官吏全是在善良行為與效率的條件之下而長於其位。一言以蔽之，英國

城市無所謂「分贓制度」因為根本就無「贓」(spoils)可分。對於公務員的保障，「傳習」比「法律」更爲有力，英國就是一個最好的例。

主要官吏
○市書

英國城市的主要長任官吏是甚麼？英國城市最重要的長任官吏是「市書記」(town clerk)。(一)他通常是（雖然不大一定）法律家（律師或法官）擔任市會法律顧問的職務。他保管一切特許契約，租契，以及其他市內文件；他必須作安全的保管，遇市會要用時，即可呈出。關於市法人的權利與權力一切問題都可以向他諮詢，他似乎是一個對於所有關於城市的法律，部令，與司法判決，都完全熟習的人。在美國你若打算知道城市與其官吏的法定權力，你須到城市法制局，(city's law department)其中長官是市檢察官，市法官，或市辯護士，美國各城的名稱不一。在英國你便是找市書記。

法律的職責

當有重要訴訟時候，市會可以授權市書記雇用一些律師，代表城市出廳，而他自己必須備置一切初步案由以備審詢之用。城市若進行私法案時，市書記依大體事實草成法案的草稿，而後雇用「國會代辦」在國會的私法案委員會去辨論，他自己也到市城一直等到事情辦竣。所有市中官吏與他市以及與中央機關的文件全經過市書記之手；並且所有保健部，內政處，以及其他中央機關時時所要的報告，都由他備製與轉遞。再有向中央各部請求「臨時部令」時，市書記既須作請求書而更須備製一切支撐請求的材料，一同呈上。

秘書的職

除上述大部法律的職責外，市書記尚有許多重要的秘書職務。例如他須出席一切市會會議與委員

雜務

會會議。在較大城市，他的工作由一人擔任是太繁重，所以市書記常有助書記 (assistant clerk) 或委員會書記一人或數人助理，代替他出席委員會的開會。(註六) 市書記或他的助書記須要記錄一切市會與委員會的議事錄，備製一切委員會向市會呈遞的報告，司一切議案，請願書，附律的起草，以備市會的審議；更掌理市政府一切雜事。此外，市書記還是登記員，辦理市選民半年一次的登記。他雇用說客到各處調查，以作成選民冊。市長負辦理選舉的責任，但市書記處確任其大部工作——發佈告，備選票，管理選箱，以及其他等等。市書記更常常是城市按例的治安書記 (clerk of the peace) 彼時，他更有一些額外職務，如出席法院，頒發入籍證，公證法律的文件，與接受證狀，但市書記的工作還不止此，市會的法定規程更常常規定市書記「對於市會所加於他的其他一切職務或以後將加於他的一切職務，均須辦理與施行。」

(註六)不過，有時委員會書記並非市書記的屬員，而是一種獨立的位置，更有時重要的委員會（如教育委員會或醫務委員會）有牠自己的專用書記，這在英國大城市中已成爲普通的事實。

市書記位
置的重要

市書記常是城市中薪金最高的公務員。有時，他被視爲市政府的主要官吏，但法律與城市附律全不如此承認。就任何方面言，他的職務比較其他長任官吏是更變化更繁瑣。他乃是一市事務的關鍵，全體機械作用的順利進行，大部在他肩上的確，英國市書記差不多很近乎美國的市經理。許多較小城市他便成爲市會代辦人，對於一切行政局負監督之責。市會不請教他的意見，不能作重要行動。但在較大城市，也有些小城市，他的勢方便很有限度，各重要局都不受他任何監督。這也很以市書記個人的性質才幹，以及他

對於市會傳統的關係爲轉移。關於此點，並非舉國一致。較大城市市書記總是對城市事務極有經驗的人，因爲大城市，按例這種位置不任命未曾任過公務的人。牠們或從多年的助書記提升，或從較小城市的市書記選任。大城市的市書記通常在市書記處裏設一個屋子專爲「契約書記」之用；契約書記頂好是稱作徒弟。這些青年是無薪而工作，有時他們更爲求處內工作的特權，而反給市書記以學費。當他們滿徒之後，且已考過他們的法官考試，便可以練習作律師，或尋找小城市市書記的位置，以期以後有機會便升到大城市。因此，英國市書記位置乃成爲一種競賽場。工作是有趣的，薪金是豐的，而且退職後還有卹金。大城市有成績的市書記有時竟得有「爵士」的光榮。

(二)市測量師或工程師

城市第二個長任官吏是市測量師或名市工程師，(city surveyor or municipal engineer) 他們的職務的範圍與重要差不多是相同的。(註七) 他管理城市一切的建造與修理的工作。對於城市建議新建築物的地位，以及一切新街道，下水系，公園，空場的建造計劃他都須審查與報告。凡城市所建議實行的工務，他都預備工作的計劃與說明書；對於修造，建下水系，以及其他工務，都得他監督。向承攬人支付任何工作的費用，也須有測量師認爲工作滿意的證明書。市測量師更規劃一切材料的購買，當材料送到時，他須

要督察所到材料是否與契約所規定的質量全合。所有市府雇用的工人都歸他監督，所有憑單在市會計支付工資之前，必先得他的簽字。在市會工務委員會，或其他專司委員會的指揮監督之下，市測量師對於所有市產的建造與修理，負完全責任。對於計劃的批准，合同的訂立，以及建造政策的大體決定，工務委員

會與市會全以他的意見作很大的指導。(註八)工務委員會一切會議，測量師全出席，一切重要事務都需要他的考慮。

(註七)城市對於這個官吏的任命，是一八七五年公共保健法強制的規定。

(註八)英國城市的契約總是由市會批准——決不像美國大多數城市由市長批准。

所有這些職務並非由測量師自己去做，那是無庸說的。在較大城市他有很多屬員，如工務書記，工程師，調查員，製圖員，以及各級工務長。這些屬員也都是長任公務員；一個新測量師到任，不能加以撤換。遇出缺時，通常是由局內低級人員擢升，須經測量師的推荐。(註九)

(註九)法院判決，若市會由過半數所贊成，對於市官吏可以不事先加警告，而且不附理由而撤免。(3)

特別敏捷
的需要

市測量師(或市工程師)可以從市外選任，和市書記一樣。較大城市有時從小城市的測量師中選任。但私營業的工程師轉為市工程師，或市工程師轉為私營業的工程師，都是不常見的。在英國市工程師已經成為工程師職業裏一種特殊的「行道」。市工程師比一般公司雇用的工程師，薪金高的多，而且如果他作事有效率，更沒有失掉位置的恐怖。——因此使他能安心的為城市作出多年的計劃。法律規定，最近且已施行，交通部長有權支付市測量師與工程師的半薪，使他們負管理道路的責任——但附一個條件，就是任免時候必須經他的批准。有些城市已經取得這種規定的利益，久而久之，似乎還能提高這方面專門人才的標準。(註一〇)測量師這種位置，無疑的必需真正人才，因為他乃是契約的判斷，工人的雇用，材

料的購辦的真正決定人。他支配我們所說的美國城市中的「封賞」。雖然他的行為都須得市會的批准，但事實上市會並沒工夫細研究一些計劃說明書與契約。所以按事務的性質看，測量師的報告，很能作決定事務的準則。

(註一〇)不過，已經享受此種利益的並不多。許多城市都恐怕那種方法使白宮有很大的權力影響於測量師的工作。

(三)市會

市會計 (borough treasurer) 掌理城市財政帳簿，收受一切進款，而後按正式憑單以支出。他的位置是法定的，任命狀必須蓋有市法人的章。凡市會會員不許擔任這個位置，市書記與選舉的審計也不能兼任。遇有出缺時，市長可以任命一個臨時會計，一直等到市會另任新人為止。法院判定市會計不僅是市會的代辦人，而且是「全市人民總體所委託的位置」。因此，他若有非法行為時，不能引市會的命令以求卸責。他在職的期間，以「市會喜怒為準」，任何時都可以撤免。法律規定市會計每年至少須作成兩次市簿記，附加單據及其他文件，呈於市審計簿記製法必須依保健部所批准的格式，所有簿記，市會會員都可以檢查，每年下半年已經審計之後，更印出一個節略，作為對納稅人的報告。市會計雖然對市財政政策的決定沒有多大權限，但關於市借債的期間與方法等等事務，市財政委員會常請教他的意見。法律沒有規定市會有限定市會計職責的權力，但也確沒有阻止市會那樣辦，而且許多市會已經那樣辦。就任何方面看，市會計的職責現在已經由慣例而充分解決。幾年前，在一個有趣的司法判決裏，高等法院 (High Court of Justice) 討論市會計的位置，把他的一切職責作一個總括。(4) 較大城市市會計的位置常是

一個富有財政經驗的人士；他用全時間作他的職務，受有優厚的薪金。

(四)警察長

警察長 (chief constable) 是英國城市警察局的局長；他的工作直接受市會中警務委員會的監督。這種監督並非敷衍了事的監督。各市的警務委員會都是活躍的機關，而且牠的主席，如果自己願意，是事實的城市警察監。警察長是一個專門的警務人員，通常他總是由所服務的市或他市警界所擢升的。警務委員會對於所有警察組織與教練等事，都以警察長為專家，而徵求他的意見；但對於大體政策便依自己委員們的判斷而決定。而許多更依委員會主席與警察長間的關係如何而定。有些城市警察長不過是警務委員會的應聲蟲，他自己沒有實行創議的餘地；但大多數城市，警察長確於委員會的指揮干預之外，有很大的自由。有些警察長對於他的屬下警察，有損害警務委員會的情形時，有獨立懲罰之權，便是顯然的實例。(5)

所有警察都由警務委員會任命，通常都由警察長推荐。此種任命無取市會的同意。警察的停職與革職，也由警務委員會決定，不過因為疏忽職責的情節，市內治安法官二人也可以加以停職的處分。警務委員會制定市警察的組織與教練的規程，但此種規程的副本必須呈於內政部長。此種規程規定警察長與警官的任命全不用公開考試；與大部美國城市任用警官方法不同。英國市警察不受美國人所說的「公務員服務規則」的限制。(註一一)

(註一一)一九二七年警察(上訴)法 (Police—Appeal—Act) 規定警察人員如被撤或被追辭職，在法定期間內得依法

上訴於內政部長，內政部長經合法手續審查之後，可以加以判決；或照準，或駁斥，或變更懲罰。這個判決是最後的，不得上訴。當上訴照準時，被撤入於內政部發命令之日起，復於原職。至失職中之損失，是否有卹金之補償，依部令為準。（見一九二八年英國市政年鑑——一八七三頁）。

英國警察
制度的作
用

市警察的組織與工作，直接受市會委員會管轄的方法，有一個時期曾行於美國大多數城市。但其結果很壞，現在差不多全行拋棄。英國仍然繼續這種方法，雖然警察長與警務委員會之間，有時發生衝突，但是工作的很好。這個不外兩種理由：第一，警務官吏不參與地方政治；第二，中央檢查制度。英國的警察長不是政客；他們不問政治，不投身於政治漩渦。他們在位時對於職務的效率，須保持一定的標準；並且受中央內政處的「警察檢查員」按時的檢查。前文已經說過，到一九一九年此種檢查已成具文，但自該年後，檢查的更行認真。假如警務委員會對警察長掣肘以至於嚴重妨礙其工作時，檢查員報告上便按實直陳，而警察的中央助金便要扣留一部。假如警察長有比現在更獨立的地位，穩固的任期，似乎可以更為相當。幾年前一個皇家委員會報告說，英國城市的警察長非有內政部同意，不許任意撤免，但未發生效果。

警察聯與
警察會議

幾年之前，英國城市警察人員，沒有聲明冤抑的機關。各城市警察的待遇很有不同。此種不平等的待遇，頗引起許多紛糾。不過，一九一九年警察法承認警察聯（Police Federation）的組織，同時對於警察人員加入工會，認為不法。警察聯中包括警察總監以下所有各級警務人員。對於警察人員「一切福利與效率問題」牠都有審議權，而且有向地方警務委員會通告，向內政部長提起注意之權。牠的職務由地方分

會與中央委員會聯合辦理。此外一九一九年警察法更建立一個警務會議 (Police Council) 會議的人員，一方是警察聯的代表，一方是地方政府的代表。這個會議是在公斷一切普通的爭議。

市法院

市會並不司地方司法事務的行政；那就是說警察法院 (Police Court) 的組織與治安法官的任命，不歸牠管理。凡較大城市都有一個或數個有薪的治安法官，由國王任命，由市會支薪。(註一三) 他們的法院即所謂「初級法院」 (Court of Summary Jurisdiction)，判理所有小罪犯，如小偷，鬪毆，公共秩序微末的破壞，尤其城市附律的破壞等等。治安法官至少有充任七年律師以上之資格方為合格。他們每天上午辦公，處理案件的形式，和美國城市的警察法院相仿。他們的判決中，大多數案件，可以上訴到上級法院。治安法院之外，城市得以自己設立「民事法院」 (Court of Civil Jurisdiction) 以為判斷微小的民事案件之用。但從「州法院制度」 (county court system) 建立之後，此種法院不復再有新設立的了。不過，許多城市有所謂「治安分局」 (separate commission of the peace) 者；這是允許城市自己設立治安局以管理市內的司法之意。但此種「治安分局」並非把城市脫離了州司法的管轄；唯有當城市也被允許建立牠自己的「地方法院」 (Court of Quarter Session) 時，纔算完全脫離州司法權的管轄。不過，在那種情形下，城市必須支付國王所任命的法院主簿或審判長的薪金；而更須支付市會所任命的治安書記與檢驗吏的薪金。這種種積極消極的特權與義務，並不較「州市」為增益；但由特別允許而得來。

酒照

(註一二)較小城市設立簡易法院(Court of Petty Session)有一個或數個無薪的治安法官，也由國王任命。

酒照的頒發，英國城市中仍由治安法官所掌管。假如城市有「治安分局」或「地方法院」，「酒店牌照」的頒發便由此種機關辦理；否則，即由「州法官」管轄。無論上二者任何情形，都須經過法院中牌照委員會(Licensing committee)審核，報告，而後牌照方能頒發。市會與市官吏對於這種事務不能過問。論這種事務竟歸國王所任命的司法性官吏管轄，似乎很為稀奇；但我們要知道治安法官的原始，並非司法官。他的職務大部是行政的——建造道路，保持橋樑以及其他等等，現在他的大部行政職務雖然失掉，不過牌照權仍然保持。這是很應當如此的，因為這樣可以使酒的問題脫出地方政爭。

(五)保健
醫官

保健醫官(Medical officer of health)是英國市行政重要人員之一。大部較小城市保健醫官是「半工」(Part-time)的官吏，但較大城市，全是「整工」(Full-time)的位置。一九二一年公共保健法規定，中央政府對於城市的整工保健醫官與衛生檢查員的薪金，都有中央助金的補助，但在那種情形下，所有這種官吏的任命，報酬，撤免，全須得保健部的批准。若非所任命的人真是相當的公共保健與衛生的專家，保健部是不能批准的。

他的職責

保健醫官與衛生檢查員的職責是施行國家的公共保健法與城市的保健規則。這種法律與規則，範圍很廣，所包括的，不僅時疫與傳染病的防止與消滅，並且檢查肉類，菜類，牛乳，水菓，以及某種營業與工業的管理；醫院與病舍的監督；加上對於房屋建築，城市計劃，以及健康保險，產婦與嬰兒的福利，看護婦的登

記等等職務；可以列很長一個表。因為管理這些事務，所以醫官之下有很多屬員；其中包括助醫官、健康檢查員、化驗師、菌學師、與書記。（註一三）公共保健的名詞，在英國比美國更見重要。

（註一三）就一般助醫官的任命與報酬，不受保健部的監督。

（六）衛生
檢查員

英國城市的「衛生檢查員」(sanitary inspector)是保健醫官的屬員，他與委員會的關係非直接的，必須由醫官轉達。但有些城市他具有一半獨立性，可以與市會中「公共保健委員會」直接發生關係。至於任免問題，衛生檢查員與醫官是相同的，若是他們薪金由中央政府支付一半的時候，都是市會必得保健部的批准，而後纔可處理。至於對這種官吏的中央助金，現在已是一般的事實。

衛生檢查員的職務，正如他的名稱的含義，消滅害物，監督屠場，檢查旅舍等等職責。在種種防毒保健方面，他乃是醫官的右手。在較大城市，他屬下也有很多人員。（6）

審計

英國城市的「審計」(auditor)前文已經說過，每市有三個，他們也不是長任官吏。兩個由人民選舉，任期一年的，時常被連選，所以實際上已近乎長任的位置。一個是市長從市會人員中選任。法律上沒規定審計必需是會計師或對於審計事務有研究的人，事實上他們也並非是那樣的人。他們沒有一定薪金，但為報酬他們審計事務的勞力起見，關於審計的衛生費用的帳簿，每一「金那」(guinea)值二十一先令，有他們十分手序費。所以他們的工作，除非小城市中帳簿的審計很簡單，泛泛聰明些的人都可以辦理，對較大城市，實無何種價值。因此大多數大城市都規定三個審計，須用一個有證書的會計師，助理他

們的工作，會計師由市會任命，由市財政局支薪。再有，關於接受中央助金各種事務的帳簿，須受保健部「區審計」(District auditor)的審計。所以中央助金的擴展，市帳簿的中央審計，自遂之擴展，現在已包括一切城市的教育費，以及房宅計劃的補助費。此外更有特別法與「臨時部令」使一些城市所有帳簿都歸「區審計」所審計。(註一四)現在一般意見認為「區審計」的權限應當擴展到所有城市的帳簿，此種意見無疑的早晚要成爲事實。(註一五)

(註一四)「區審計」是保健部所雇用的整工的精練的會計師。他們是中央公務員，且是長任官吏。除城市(Dorset)外，凡教養區、鄉區、市區與「州」的帳簿都歸他們審計。對於市這種除外，似乎沒有任何理由。

(註一五)此種意見現在已成爲事實。視第六章(註一六)所以這種漫理山的例外，現在已經沒有了。

審計制度
的缺點

英國城市事務效率較低的，當推財政帳簿的審計爲首。審計們對於市會計受市會或其他政府機關所委託而支出的任何費用，都沒有否認的權，僅僅對於可認爲不法的支出，可以提出喚起其注意而已。有時他們在向市會的報告中，提出一些財政方法或簿記的改進意見，但通常，審計的報告，不過是一種按例文章，毫無人注意。當他們審計年度的結束，於是製出一個節略印出，但並非分配於一切納稅人；是要市民依冊而價格購買的。(註一六)此外市書記必須把市收支的說明書轉呈保健部，保健部每年必須把所有城市的收支作成一個節要，呈於國會。(7)保健部不僅把城市財政用包括的比較的形式作成節要呈於國會，而且由於市會計所用的帳簿，得到近乎劃一的方法，而且依一種特別格式，製出城市每年收支的統計。

保健部沒有指令城市帳簿必用何種形式的權，但他可以要求財政統計依照某種格式，這種要求很容易遵照，因為市帳簿依該種格式，易於得部的批准。（註一七）

（註一六）此種節略，法律並未規定必須在地方報紙上公佈；但較大城市通常都印在市年報上。

（註一七）現在審計制度的缺點，已由一九二七年審計法而改革，「區審計」有許多法定權力，不但可以否認地方官吏之不當支出公款，而且有不當支出罰則之嚴厲規定。且保健部有規定一切地方政府帳簿的格式之權，以便利區審計之實施審計。（見第六章註二）。

其他官吏

除上述各地方官吏外，市會依法律的規定任命一些其他官吏，並且依市內各種行政之需要更可多加官吏。凡大城市官吏都有一個長表，有些是有薪的，有些是無薪的；有些是「整工」的，有些僅供小部工夫於公務。火警長，公園主任，自來水經理，市瓦斯場及電燈場經理，所有這些官吏都是市會任命，職務也由市會規定，工作也由市會監督。這些官吏在美國是由市長任命，或由選民選舉，英國沒那種事例。

城市用總經理的建議

在市會監督之下，凡長任官吏在他自己事務範圍內都是最高。他們不受任何市官吏的監督，雖然前文說過有些城市市書記似乎是同級官吏中的領袖。有些英國人以爲這是一個弱點，市官吏除與市會外，缺乏任何固定的關係。他們認爲中央政府有一個內閣總理，作中央各部的關鍵，而地方政府沒有總經理或中心的行政首領。許多建議，主張賦與市書記以廣泛確實的監督權；而保健部在牠最近年度報告中，認爲此種意見有討論的價值，其文如下：

「雖然在地方行政機關大加發展的時機還沒有到，但爲維持地方政府的充分傳統制度，尤其民治

的監督起見，地方官吏中，是否要有一個主要官吏，不管他的名稱如何，作成全體官吏組織中確定負責的地位，這個問題很有審議的必要。」

「關於這種可能的發展，現在若表明任何決定的意見，可謂過早，不過這種問題確有注意的價值。兩個條件應當完成：（一）選舉機關的無問題之監督權；（二）現在重要官吏的責任不加減損。依任何建議看，此種主要官吏的價值，是在他不擔任各個官吏特別專門的細瑣事務，而唯任全體的監督；且依他為中心使全體官吏充分和諧。」（8）

報告中更進而指出任命「一個官吏純粹負對於地方政府各種事務的總監督的責任」，比擴展市書記的職責為更好。換言之，保健部的思想似乎以為設立一個與美國市經理相仿的官，很為相當。就另一方面言，保健部的意見，又以為美國市經理有很廣泛的任命權，英國沒有採取機會，因為那對於英國的「憲法之傳習」有所抵觸。（9）

就任何方面看，事實上此種意見已經發生，而正式報告上又認為有討論的價值，很顯明的市會委員會與散漫官吏的行政制度，絕不能視為不能改進的。（註一八）因為城市事務越發入於不可避免的擴展與複雜，現在制度越發顯出不甚滿意。英國城市逐漸成一種營業組織，過於政治的單位。按情形看，英國人逐漸了解城市事務的管理應當採用營業公司的方法，那並非不可能的事。（註一九）

（註一八）在英國討論地方政治問題的雜誌上，對於市經理制有很多的討論。（10）

(註一九)市經理制現在仍未採用。(見奧格一九三〇年英國政府與政治,二十八章,孟祿一九三一年歐洲政府,十六章。)

城市雇傭人

高級行政人員外,城市中尚有低級官吏與雇傭人,其等級從馬路局與下水系局的主要助員以至於粗笨的日工。此種雇傭人的數目,不僅依城市大小而定,而且依城市業務的政策而定。嚴格說,所有此種雇傭人——在最大城其數目達於數千——都由市會任命,但實際是由高級官吏的推荐,市會的委員會任命。沒有公務員考試法,沒有資格的限制,沒有先進優先法,——美國城市中下級人員任命的特色,是全沒有。市會依牠的委員會之意見,任意任免。不過,這種概論,不能無一些例外。有些大城市的委員會對於請求書記職位的,加以相當的考試。有些城市對於某種位置的候補人,要有市會計與會計師學會 (Institute of Municipal Treasurers and Accountants) 或地方政府公務員全國協會 (National Association of Local Government Officers) 的證書。這兩個組織會施行專門業務的合格考試或設有各方城市工作的一般訓練。有人建議所有城市附屬官吏的任命都須限於經過考試合格的人員,但在最近的將來,那是不可能的事。(ii) 同時,市會對於市官吏確有任命的自由。

封賞制度的運用如何

英國制度把大量的「封賞」(patronage) 權交於市會之手,允許牠由於牠的委員會毫無限制的施行任命權,而且很顯然的對任命的臧否,沒有負責的中心,——按表面看,此種制度很容易陷全市事務,曲循政黨的目的。不過,此種推測,並未發生,雖然「個人」與「政黨」的力量,有時幫助人們在市會中得_到位置,但公共輿論很能使市議員們注意「不黨的原則」(principle of non-partisanship)。任命

個不合格的官吏，或無理由的撤免一個市雇用人——這些事情都是英國人理智上自然反對的。英國人是很趨重「公平」，他們的確能那樣作。凡「分贓制度」存在的地方，便是對城市，對在職官吏，對求職的人員，全是不公平。英國竟能避免此種弊端，可謂幸運。

關於英國城市雇用人的組織，應當略加敘述。大多數雇用人都加入行業協會 (Professional association) 那實在就是「行會」(trade union)。警察聯 (Police Federation) 已經說過，此外尚有稅務員與助理員協會 (Association of Rate Collectors and Assistant Overseers) 州與市的工程師學會 (Institute of Municipal and County Engineers) 市會計與會計師學會 (Institute of Municipal Treasurers and Accountants) 而最包羅萬象的更有地方政府公務員全國協會 (National Association of Local Government Officers) 通常稱爲「地政公全協」(Nalgo)。這些團體都是設法從各方面增進牠們會員的利益，並且對於所受的冤抑向地方政府提出。

幾年之前曾打算把懷梯萊會議制度 (Whitley Council System) 施用於城市雇用人(註二〇)一九二〇年建立一個代表雇用人與地方政府兩方面的全國聯合會 (National Joint Council) 但牠未能工作有效，也未能繼續存在。因爲第二年許多地方政府不滿意那種組織，撤消牠們的代表，於是會議遂因之取消。後來有些重新恢復的企圖，也都失敗。但許多城市有「地方聯合委員會」，由雇用人與市會兩方代表所組成。此外更有少數「地方會議」其範圍大概是包括一個行政州。此種「地方聯合委員會」

與「地方會議」除對於市公務員的工資、工時、進級，等等貢獻一些同意解決的道路外，對於雇用人的寬抑也有許多救濟之處。

(註二〇) 懷梯萊會議計劃 (Whitley Council Plan) 是一九一六年所任命的英國再造部 (British Ministry of Reconstruction) 的委員會所設計；該委員會考察工業上履備關係，且提出改善的意見，委員會主席為懷梯萊 (Sir Charles Whitley)。

九一七年委員會報告之要點：(一) 在工廠與商店中建立「工務委員會」 (works committee) 由雇用人與經理人雙方代表組織，

(二) 在各區中設立「區會議」 (district council) 由各種工業的行會 (trade union) 與雇主會雙方代表組成，(三) 全國設立「全國工業會議」 (National Industrial Council) 由全國各種特殊工業的行會與雇主會的代表組成，懷梯萊會議的整個制度是希望貢獻一種方法，把勞資兩方歸到一種正式會議，使雙方意見得以互相了解，而便於勞資問題之解決。

* 按長任官吏 (permanent official) 似與我國「常務官吏」相仿，但彼以任期而得名，並非以職務為常務或政務而分類；此其不同者，不過英國長任官吏之職責，事實上多為常務性，而我國常務官之任期，事實上並無長任之象徵，道又不可混淆者。

英國城市長任官吏多沿用舊名，如市書記、市會計、市測量師或工程師、警察長、保健醫官、衛生檢查員，皆是。這一點看出英國保守性，並見其重實不重名之處。若用我國通用名稱，則以上各官應當為市秘書長、市財政局長、市工務局長、市公安局長、市衛生局長等等。不過要知道英國城市官吏與各國均有異同，所謂相類的官吏云者，不過表示其相似而已。

本書中對市會計也有稱為財政局長之時，再有火災消防 (fire protection) 的首領，可曰消防隊長，但本書常譯為「火警長」一則因為 (fire chief) 恰為「火警長」一則因為消防人員恰如火警，所以譯出個新名。

「對於公務員的保障，『傳習』比『法律』更有效力，英國就是一個最好的例」孟祿這話是對的，但亦只好應用於英國，因為他國沒有那樣優良而有力的傳習。如無那樣傳習，頂好還是用詳密完美的法律。

參考書目

- (1) Arthur S. Wright, "Organization and Administration of the Town Clerk's Department," (Published in Pitman's Municipal Series, London, 1923).
- (2) 38—39 Victoria, O. 55, Par. 189.
- (3) Wood v. East Ham, N. J. P. 129 (1907).
- (4) Attorney-General v. Winton, 70 F. P. 368 (1906).
- (5) Raymond B. Fosdick, "European Police Systems," (New York, 1915), p. 53.
- (6) Sir John Simon, "English Sanitary Institutions," (London, 1897).
C. Porter, "Sanitary Law," (London, 1920).
- (7) J. M. Allcock, "Municipal Accounts," (London, 1921).
A. Collins, "The Audit and Organization of Local Government Accounts," (London, 1919).

- J. H. McCall, "Municipal Audits and Finance," (London, 1925).
- A. C. Roberts, "The Accounts of Local Authorities," (London, 1920).
- S. Whitehead, "Municipal Audit Programmes," (London, 1922), and "Municipal Accounting Systems," (London, 1924).
- (8) "Fifth Annual Report of the Ministry of Health," (London, 1924), p. 62.
- (9) I. G. Gibbon, "The City Manager in the United States" in the "Journal of Public Administration," January, 1925, p. 46.
- (10) "Municipal Journal," July, 1924.
- "Local Government Journal," September, 1924.
- "Local Government News," December, 1924.
- (11) William A. Robson, "From Patronage to Efficiency," (London, 1925).

第九章 倫敦政府

昔日的倫敦

羅馬與薩克森時代

倫敦對於英國的生活各方面的提高光大，至少一千年來便是如此。倫敦的起源，可追溯到耶穌紀元之前，因為紀元前五十五年羅馬人侵入英國時，他們便發見色勒斯人 (Celts) 的居區，是在一個下窺晤士河岸低原的小山上，那就是所謂拉蓋特崗 (Ludgate Hill)。他們把這個地方當作大本營，稱作倫敦亞 (Londinium)，築有礮臺，並且在崗河之間築有很大的城。但當紀元後四百一十年，羅馬駐軍撤出英國時，那地方便無人防守，而為橫跨北海，胡匪式的軍隊所佔據，劫掠之餘，牠便墮為荒邱的結局。其後，當薩克森族在英國建立了穩固基礎，倫敦纔得重建，商業纔得復活。薩克森各王中大阿夫銳德 (Alfred the Great)在第九世紀的末年，最先改建倫敦城。牠從此便成為英國的京都，一氣到現在。當一〇六六年勝利者威廉 (William the Conqueror)率領軍旅侵入英國時，倫敦差不多已有三千居民了。

諾曼治下的倫敦

威廉因為倫敦人沒有抵抗他取倫敦城的關係，他待遇倫敦很寬大。他承認倫敦居民從薩克森最後王所得到的「特許」，並且用許多方法幫助倫敦發展，最重要的是鼓勵與諾曼底 (Normandy)通商。不過倫敦並未立時便成為諾曼英國的政治首都，因為勝利者威廉沒有固定的首都。國王所常到的地方，便是首都所在——西寺，約克，坎特堡，以及聖阿路班 (St. Albans)均是。但以後所有大會議全在西寺召集，

以至成爲習慣，於是西寺便成爲國會所在地。西寺與倫敦是僅隔數里的鄰城，但近畿居民不斷的增加，最終倫敦與西寺竟併而爲一。(1)

中世紀與
近世紀初
期的倫敦

在中世紀與近世紀初期倫敦遭遇許多磨難。牠曾罹過瘟疫與大火災。十四世紀的「黑死病」(Black death)在一年之中死去倫敦全人口四分之一。在玫瑰戰爭(War of the Roses)中，京都打算不參入內戰的漩渦，但又難於禁止人民的參加。所幸者，戰後倫敦協助國會反對國王。但當斯梯阿朝(Stuarts)重興，牠又與國王發生衝突，一六八三年牠的特許竟被褫奪。同時，一六六六的大火災把大部地方都變成灰燼。設計聖保羅大禮堂的建築家吳倫爵士(Sir Christopher Wren)作一個街道廣闊遊戲場偉大的新市計劃，但倫敦政府以爲街道佔用地面太多，遂棄置未用。於是大部分仍按舊形式而重建，倫敦遂失掉牠能以成爲世界大城市「計劃最好」的難得之機會。

在塔道(Tudor)與斯梯阿(Stuart)二朝，關於倫敦的制度與生活兩方面的發展我們知道很多。士陶(John Stow)對於薩士比亞時代的倫敦給我們以極完美的描寫。(2) 雜家皮裴士(Pepys)在他的聞名世界的日記(Diary)中，也告述我們許多斯梯阿朝中葉的倫敦。(3) 他描寫一六六六的大火災，成爲一種文藝。此外尚有許多考古家遺留我們許多測驗的成績。我們僅讀一讀麥卡雷(Macaulay)的名著，便覺得我們對於三百年前倫敦的認識，如何真確。(4) 那時候倫敦本身是忙於政治方面，對於牠的初步清潔的義務反而疏忽。污穢掌高權，狹仄的街道與明溝相仿。大火災是天賜倫敦以變裝的幸運，因爲那

近四百年
倫敦的增
長

至少給倫敦消毒，而不能再生瘟疫。牠也是倫敦城由居住中心變為商業中心的紀念。

當科倫部 (Columbus) 發現美洲時，倫敦已經是居民四萬的城市。不過這些人民並不全住在「城」內。許多是住在歷史上「城」的邊界以外之教區。而這些周圍的教區之增長，比城的本身更快。一七〇〇年全京城（城和教區共計）居民超過五〇〇,〇〇〇人，其結果使十八世紀之前倫敦便超過巴黎而成世界上第一大城。迨十九世紀倫敦居民遂達百萬，——二十世紀竟超過五百萬。現在倫敦全體居民約七百萬。所以英國人五分之一是倫敦人。

倫敦是甚
麼

倫敦到底是甚麼？學市政的人讀到最近人口統計倫敦城 (City of London) 有居民三二,〇〇〇時，便發生疑惑。但如果一加考察，他便知道倫敦州 (County of London) 有居民五百萬，而倫敦京都區 (London metropolitan district) 有居民七百萬。換言之，倫敦有三個，其疆界，居民，政府，全是不相同的。

(註一)

(註一) 實際說，還不止三個，三個以外，尚有倫敦郵務區 (Postal London)、倫敦港 (Port of London)、倫敦國會區 (Parliamentary London)、倫敦自來水區 (Water London)、倫敦瓦斯區 (Gas London)、倫敦慈善區 (Asylums London) 等等。倫敦是甚麼，最好的書籍，是保健部顧問哥維野 (Maurice L. Gwyer) 在地方政治皇家委員會前所提出的言論。參看註(5)。

倫敦城

倫敦城 (City of London) 是近世倫敦的古代之中心。牠自從色勒斯人在拉蓋特崗的集居起始，便成為城市，其後羅馬、薩克森，以及諾曼人都以牠為城市。牠一氣維持到現在——舊日的疆界，舊式的政府，

都沒有變化。一八三五年市法人的大改革，倫敦城也未受其影響。二年之後皇家委員會研究倫敦政府的改革問題，但牠的報告，顯然的未生效力。報告中陳述倫敦城應當採其他英國城市相同的政府，但國會沒採取那種行動。(註二)(6) 所以倫敦城終立在市法人法範圍之外。

(註二)以後一八五四，一八六一，一八六六年，全有所研究，但其結果，都與一八三七相同。

牠的面積
與人口

倫敦城位於太晤士河的北岸，居大倫敦 (Greater London) 的中心。牠的面積為六五〇英畝 (一方哩強) 大部全為營業與公共建築物所佔據。那便是其中居民所以僅約三萬的理由。但在白天，城裏不下數十萬人擁擠於街上與房中，作各種事業；而夜間僅僅一些門役，警察，以及其他產業的守護人因為職務的關係，住在裏邊。

倫敦城的
階級

倫敦城的周圍，上文已經說過，有一些陪城的組織，名曰教區，都有自己的政府。倫敦城與其鄰城西寺所有教區之數，超過一百以上，都有堅固的組織與廣大的地域。教區的統治機關是教區人民都有權出席的「教區會」 (Parish meeting)，但實際不過人民中一小部分常出席會議，因之，教區官吏的任命常為少數自私自利者所操縱，有些教區確有近代美國式的地方黨會 (Local boss)。例如波奈青 (Bethnal

一八五五
年前的教
區

Green) 教區，一個很能幹的政客在地方區會中正式的聚集私黨，他自己施行封賞，任命一切官吏。這種推德式 (註三) 的把持，超過三十年之久，(除了中間有一個短期間他因為侵吞公款而下獄) 馬路不修，路燈不設，夜中行路危險。公款的用途是為入私人腰包的目的。美國人耳中有一個與這個故事相類的黨

環(Barrow)但其黨會與方法全不是從大西洋所轉徙而來。(7)

(註三)推德(William M. Tweed)是美國紐約塔滿內堂(Tammany Hall)政客的首領。他於一八七〇年管理紐約財政。吞據公款數百萬。以此推德被判下獄。推德黨覆滅。

一八五五年
立
工
務
局
的
總

一八五五年前國會對於這種問題已有嚴重的注意。彼時共計倫敦城與周圍教區，居民已不下二百五十萬，但對京都全體人民公用事業毫無設備。每教區建造自己的街道與下水道。而有時一個教區竟有幾個修道局。一八五五年黑勒爵士(Sir Benjamin Hale)在國會中演說舉出聖盤克銳(St. Pancras)教區有十六個修道局，而牠們所修的僅幾哩街道而已。這種機關的繁複，工作的混費，不能再行忍受，於是國會提出建立京都工務局(Metropolitan Board of Works)以資救濟。(8)這個機關由四十六名委員組成，代表倫敦城與各教區會。牠的職務是辦理建造新的交通大道，設備總下水系，建造橫斷太晤士的新橋，設置火災消防局，以及其他種種京都的改進。就大體言，牠完成一些很有價值的工作，但因為有許多教區任命一些劣等的人物，為局內委員，所以牠的組織並不健全。最後研究的結果證明這個局是浪費的，而且有些委員除正當事務外，更營私舞弊。(註四)

(註四)京都工務局研究委員會的報告(Report of the Royal Commission on the Metropolitan Board of Works)通常稱為賀許勒委員會(Herschell Commission)——一八八八年。

一八八八年
牠的
裁
撤

因為這個宣佈，國會不能置之不理。並且彼時正是國會計議全英國建立行政州與州會制度的時代。

倫敦行政 按彼時情形最好是取銷京都工程局，把複雜的教區歸於一個州，建立一個州會去統治。因此倫敦行政

州遂行建立，其面積約為一百一十七方哩。牠割取五個歷史州——薩銳，坎堤，義塞哥斯，中塞哥斯與賀資 (Surrey, Kent, Essex, Middlesex, Herts) 的地域。若干年後，州中分為許多京都市，每市都有相當限度的地方自治。當英國人不特加形容詞而說倫敦政府時，通常是指倫敦州政府而言。

倫敦城如何統治

新倫敦州並不包括舊倫敦城。城政府極力反對一八八八年法律要求把牠除外。因此倫敦城仍舊是一個獨立的城市單位，其政府形式從給路貧 (John Gilpin) 與惠亭吞 (Dick Whittington) 時代以來變更極少。牠是城內自由人 (freemen) 所組成的法人，所謂自由人就是納一「金那」(guinea) 或一「金那」以上的費，在自由人或行業人名冊上有名的人。(註五) 僅自由人有城內的選舉權，但國會選舉資格，便和其他英國城市相同。(註六)

(註五)「行業人」(liverymen) 的名詞，應當加以解釋。倫敦城約有七十五個行業社，如雜貨社，水產社，文具社，皮革社，等等。牠們是中世紀「基爾特」的遺產，但現在各社的社員，已經大部與所命名的職業沒有關係。凡行業社都有基金，基金的進款一部用於教育與慈善事業，一部用於社員的娛樂，社員的資格以本城的納稅人請求入社並交納社費，即可。但社員中分三等——(一)「普通自由人」(ordinary freemen) 就是每年付一「金那」社費者；(二)「行業人」(liverymen) 就是繳納古權特費的人，穿該社的行業服或號衣；(三)社院或社行政機關的人員。一個有勢力有錢的倫敦人，可以加入幾個行業社。

金那 (guinea) 值二十一先令。

倫敦城的
政府機關

(註六)一九一八年人民代議法對倫敦城內選舉法，沒加變更。

城法人，或自由人與行業人的團體，用一個公爵市長與三個議會（牠們正式的稱呼是院 Court）統治倫敦城；三院的名稱爲元老院，公會院，公堂院（Court of Aldermen, Court of Common Council, Court of Common Hall）。

(一)元老

倫敦城元老院由公爵市長與城內各區所選出的二十六名元老所組成（註七）他們被自由人選出，任期是終身的，所以僅當元老出缺時纔有選舉。有些區內自由人很少，有時不過二三百人，而這二三百人中出席選舉的更爲少數。所以倫敦城的元老院純粹是英國城市中所僅遺的第二院之殘跡。牠的權力不甚重要。牠發經紀人的許可，任命城主簿，牠主持選舉公爵市長的典禮，但必須從公堂院所選出的兩名市元老中遴選其一。

（註七）二十四區每區選一名；有兩區更聯選一名，此外一名是代表無橋名義區（nominal ward of Bridge-Without）的所謂「名義區」是有自由人而無地理區劃的。

(二)公會

公會院差不多是倫敦城主要的純粹的統治機關。牠是城內一個大會，包括二百三十三名會員；其中二百零六名是每年由自由人所選出的市議員（各區數目不等），二十六名是上文所說的市元老。公爵市長是開會的主席，他也是市元老院的主席。

牠的職務

公會院具有京都市市會一切權限，每星期開會一次。牠製訂地方附律，差不多任命一切行政官吏，管

理街道，橋梁，公園，下水系（除總下水系外）街燈，初級教育，等等。牠用警務委員會管理城內警察，因為牠的警察不歸京都警察之內。倫敦城在已往七八百年內，遺有大宗捐款，作成信託基金。這種基金由公會院掌管。公會院更有市場的監督權，而最稀奇的，牠從古時蒲蘭泰金奈朝之一王，得有許可，凡城的邊界之外，七哩以內的市場都歸牠管轄。牠也是倫敦港的衛生機關，但牠並不管轄河內航權。航權是一個中央機關，太晤士保障局（Thames Conservancy）管轄。公會院也不管理火災消防，總下水系，自來水，救貧，公共保健，以及市電車。這些是由許多其他機關辦理——州會，京都自來水局，司貧局，等等——後文當有敘述。

公會院的行政事務由各個常設委員會辦理，和其他英國城市相同。一種事務有一個委員會，如街道，市場，圖書館，公園，等等。牠也有一些長任官吏如市主簿（他是刑事法院的主席）檢查員，檢查官（市檢查官），測量師（市工程師），醫官，郡長（sheriffs）警察監，與檢驗吏。（註八）這些官吏除郡長外，都是公會院依牠的委員會之推荐而任命。（註九）

（註八）檢驗吏不僅檢驗不知死由的死人，而且檢驗火災的起原。

（註九）此外尚有其他官吏，其中最有趣的是「城紀念官」（City Remembrancer）自古以來的習慣，他就在國會中有一個席次。（但無投票權）他的職務是注意國會立法，恐怕法案有時侵害倫敦各代所積之光榮的權利。特權與特免。

（三）公堂院

公堂院是城會的一種，由公爵市長，市元老，郡長，與全體行業人所組成的大會。公堂院於每年九月二十九日，墨洽勒馬節（Michaelmas Day）開會一次；彼時選舉郡長，並推選元老二人以備市長的候補。牠

所選出的兩名年長的市元老，其已作爲郡長者，不能再被選爲公爵市長。市長的兩名候選人，送於元老院，由牠決選。

倫敦的公爵市長

倫敦公爵市長，無獨立的權力。他的位置是光榮職。他無任命城市官吏權，也不辦理行政事務。他僅爲三院開會的主席，與代表城市參加典禮。他的薪金每年一萬鎊，以外更有辦公費。他每年預備一次盛大的宴會，與一次輝煌的戲劇。——前者爲城內縉紳，後者爲一般市民。在他任期之中，國王常授以武爵士位，假如他以前沒到那種階級。但通常倫敦郡長都受有武爵士的光榮；於是當郡長（已是武爵士者）成爲公爵市長時，他便進級爲男爵階級。公爵市長用曼森院（Mansion House）爲辦公之所。

倫敦城政府的效率

這個「城」有一種稀奇的時代謬誤，便是牠的稀奇的中古式的裝璜（9）在倫敦京都的大棋局之內，有這樣一小塊地方，仍然保持着「一金那自由人」、「五金那行業人」的古式全景，輕蔑現代式的民治。但這個「城」確有效率優良的政治。牠的官吏忠實而能幹，牠的學校辦理完美。牠的稅輕而債又少。納稅人似乎都滿意。就通常考察言，覺任何地，市政都不能比牠再好。不過，在一個民治國家的京城，有這樣古代遺跡的存留，終不能不與時代改進派一個重大刺激。假如他們有方法，他們一定把牠抹掉，而另換一個真正現代式的政府。

倫敦行政州的政治

倫敦行政州由一八八八年法而組成。政府機關是一百二十四名選舉的議員（州內六十個國會選舉區，每區二人，倫敦城選出四人），與二十名元老所組成。議員由人民選舉，任期三年，選舉權和其他城市

相同。元老山議員選舉（由他們自己人中或由會外人），任期六年，不過三年退職二分之一。（註一〇）所以倫敦州議會（L. C. C.）全體會員是一百四十四人。議員元老在一起開會，有平等表決權。每年選一個州會主席，而且可以選會外人；在那種情形時，全體會員便為一百四十五人。不過按積年的主席看，他們總是舉會內人的。

（註一〇）當議員被選為元老時，其遺席用特別選舉補充。

州會的選舉

除歐戰期中稍形停頓，倫敦州會的選舉總是競爭劇烈的。上文已經說過，現在倫敦政治舞臺有三個政黨。牠們自稱是城市改進黨，進步黨，與工黨，但地方政黨的組織確實是全國三大政黨的支派。城市改進黨人士，在國家政治上大部是保守黨（統一黨）黨員；進步黨十九是自由黨人。自然也不能精確一致；因為州選舉與國會選舉的資格有些出入，而選民也不能盡同。國家政黨不參加倫敦選舉，這種話是常聽見的，就狹義言，這種話或許是事實，但就廣義看，倫敦選舉很顯明的是具有國家政黨的彩色。在最近幾年之內，越發顯著。現在國家政黨與地方政黨的劃一，已經與紐約、芝加哥同一顯著。

州會選舉中的政黨

在倫敦州建立後十年十五年中，似乎標榜地方政策的地方政黨能以建立，而且能保持牠們的獨立性。各種不同職業的人士都被誘致作州會議員的候選人，而許多竟能當選。在國會選舉的保守黨區內，有時選出進步黨的州議員；自由黨區內也有時（不常）選出溫和黨或城市改進黨的議員。但此種地方政治脫離國家政治的現象，並未保持長久，大部原因因為工黨沒有那種分別。工黨的不妥協而確合邏輯的

態度勢逼舊黨也採取相同的道路；那就是美國兩大政黨所時時企圖的，爲牠們自己的利益，而把持操縱地方的政黨組織。在倫敦，國家政黨與地方政黨線界的化一，即無工黨的插入政治舞臺也必不能免；不過，工黨特加速其行程而已。

州會的職

權

由一八八八年法律與以後各種法律，賦與倫敦州會的權很廣(10)州會管理「京都性」街道的改善；換言之，就是改善一切通衢大道。倫敦的通衢大道總是紛擾多端難於解決的問題，因爲州會與京都各

(二)衛生

市市會，全希望修道費自己少攤。州會管理總下水系與垃圾清理之全權。自一八八八年州會成立以後，在太晤士兩岸完成兩個偉大的下水系。所有垃圾全流到置有化學洗滌劑的廣大儲穢所。穢物由此奔渡口而傾瀉於海中，餘水復流於河內。下水支系由各京都市會管理，但建造與改變，均須得州會的同意。州會更管轄太晤士橋梁，橋洞，渡口（除倫敦城內部分外）以及太晤士堤。火災消防也由州會掌理，但警察不然。州會對於公共保健與衛生更有很大的權。在保健部監督之下，牠製定保健與衛生規則。此種規則大部由各京都市的醫官執行；但州會支給他們半薪，監督他們工作，以保持一致的標準。其外，州會還有衛生檢查員，以檢查旅館，屠場，與有害的營業。關於這方面管轄機關很分歧，如各市政府下有牛乳檢查所，而州政府又有發牛乳牌照，化驗結核菌的機關。

(三)火災
消防與公
共保健

(四)房宅

關於房宅方面，管理機關也是分歧的。各省市會掌管居宅的檢查，施行房宅過於擁擠的禁止法。但州會乃是城市房宅建造的主管機關，雖然市會也有一些相同的職權。州會與市會的建造與保持「勞工居

宅』的職權，全由一八九〇年國會的勞工階級房宅法（Housing of the Working Classes Act）加以各種法律所賦與。州會在州內州外建造這類的房宅不下數千所。這便是所說的，州會現在是一萬多家的房東。

（五）公園 對公園，空場，以及公共娛樂場所的設置，都是州會的職責。（除皇家公園與「城」所管理的公園外）牠所保持的公園與空場超過一百以上。有些是位在州邊界之外，但都為倫敦人所眷顧。

（六）教育 教育是州會中最重大的工作。一九〇三年教育法把舊日倫敦學務局的全權都轉於州會。現在州會由牠的教育委員會與各種分委會經理一切初級學校，學生約有百萬之多。牠更設置許多中學校，以及各類專門學校。牠管理學校中的衛生檢查。牠更設置盲聾以及各種廢疾兒童的教育。州會對高級教育也費許多款，尤其是倫敦大學（University of London）。

（七）其他 上文所述不過是州會重要的職權，若把牠的職權全列出來也得佔好幾頁地方。牠有很多雜事職責，如戲院的許可，建築法的施行，辦理各種犯人院與殘廢院，以及監督某種市場等。大部分倫敦市場雖然在「城」的邊界以外的，除少數私人享有者，均為「城」政府所經營，不過，州會在這方面也有種種權力。

（註一）

（註一一）近年來由童工法，汽車法，地上電線法，燃料食料法，商店時間法，以及其他種種法律，又賦與州會許多職權。

（八）公用 關於「公用」（public utilities）方面，州會權力絕不廣泛。牠可以享有並經營市電車，不過州內所

有市電車，現在並不全歸牠所有與經營。私營公司所經營的電車路不下一百五十哩。倫敦地下道全由私營公司所有與經營。其中的大汽車載許多往來的旅客。州會在太晤士河有一批載客船。對自來水州會無權管理，因為那是由自來水區內各區域所選出的六十四名委員，所組織的京都自來水局所管理。自來水區比州的界限還大。（註一三）州會任命自來水局十四名委員，這個局供給六百萬人民的用水，大都從太晤士上游所取汲。瓦斯是由國會領發特許的私營公司辦理。該公司受營業署的管轄，不受州會的約束。電燈，或由私公司按一八八八年電燈法而經營，或由京都市作為公營業而辦理。所以三種重要的公用事業，自來水，瓦斯，電燈，全不歸州會所管轄。市場大部在州會權限之外，事實上交通，也是如此，最後，須申明的，州會對於警察，警察法院，救貧，公共圖書館，全無管轄權。因此，可以說倫敦州會實缺乏大京都政府的一些最要的職權。（註一三）。

（註一二）這個機關是倫敦州會，五個其他州會，二十八個京都市會，四寺城會，以及倫敦州邊界外的各市會，各市區會，所合組。

（註一三）一九二九年地方政法對於倫敦州有許多變更，最重要者，為公助事業之移轉。即凡救貧事業昔日由京都慈善局

(Metropolitan Asylums Board)與各司贊局辦理者，此後全由州政府辦理。所以倫敦州會於該年十月三十日得保健部批准，在

州會中設立公助委員會 (Public Assistance Committee)，司公助事務。更分倫敦州為十區以辦理公助事業，每區設地方公助委員會，或區委員會，其委員由三十二人至五十人之間，辦理區內公助之執行。此外各區中尚得設「地方委員會分委會」，以辦理「分區」內之公助事務。（見一九三〇年英國市政年鑑——九六五——九六六頁）。

州會的收入

為辦理上述種種職務，倫敦州會勢必需要大宗進款。京都各市會是徵稅機關；牠們頒發稅則，徵收稅款，為牠們自己以及州會之用。各市無論貧富地方稅完全平等。(1) 大宗稅收是雜稅，規費，罰金，租金，以及州營業的淨利。以外從中央財政部也接受一大筆中央助金，每年州會的財政委員會預備一個逐條詳列的預算案，由州會的全會委員會審議，而後由過半數通過以採決。

州會的借債權

倫敦州會有借債權，但每次借債都須先得中央機關之批准。此種批准通常由國會特別法而得到。事實上州會每年都請求且得到借債權。牠為市電車道的建造，房宅的經營，以及其他公共事業，曾經借大宗債。倫敦的淨債很難細算，因為州內各市會各司其局，得州會的許可，全有借債權。按例，當這些地方政府有需要借款之時，州會便為牠代借。其理由，因為州會發行公債能以低利率而借入。京都自來水局的債務，也是倫敦債務之一部，不過那是有資產相抵。(註一四)

(註一四)自然一九二九以後司贊局的債務沒有了，因為司贊局已全取消，公助事業已由州會辦理。

州會的工作由委員會分掌

倫敦州會大部工作是由牠的常設委員會掌理。州會每星期二開會，開會中大部是討論一般政策。詳細事務必須委派於各委員會。會中常設委員會有十八個；為財政，道路，教育，公務，火災消防，等等。此外有一個執行委員會，也呼作總務委員會，由所有各常設委員會的主席所組成。凡委員會委員全由州會自己任命，——不像美國議會，按例由議長任命。州會選出之後，第一步便是選任一個特別委員會去計劃委員會的草案，而後把這個草案，提出於全體大會，通常多是不加修改而接受的。常設委員會大小不等，——有些

僅五六名委員，而最大的有五十二名委員。

委員會的
組織與工
作

委員會都有一個主席，一個副主席，全由州會指定。有些委員會的事務甚多，因之有任命分委會的必要。州會中活動分子，一星期有五天參加各種委員會會議，但所有委員會與分委員會全無最後權。牠們的行為必須先用一種意見書或報告，提交於州會。這種意見書與報告非經州會批准，不生效力。法律上允許州會委託教育委員會，除徵稅與借債外，有一切事務的最後權，但州會永未那樣辦。雖然教育委員會的意見書牠極少加以修正，但仍須經牠的通過。再，事實上，所有其他委員會的意見書，也時常無何挑剔而接受。因此，可以公允的說，委員會對於一些沒有甚麼紛糾的事件，都有最後權。但遇紛糾問題，州會便毫不猶豫去討論，去修正，甚或拒絕，常設委員會的意見。近年來已經有一種怨言，說州會對於瑣碎事務費工夫太多，對於委員會的報告，修改過甚。

州會的營
運程序

州會議程與國會相類。規則很完備，全員都確實遵守。委員會主席，提出並處理所司的事務，實際像國務員在下院一樣。有政黨的「會披」監視黨員的投票。會中活動分子一星期必須貢獻幾天工作——出席委員會與分委員，預備意見書，研究文件，等等。州會每週的議事錄是一種驚人的文件。有時印就四十頁以上。

州會的主
席

倫敦行政州沒有市長，也沒有與市長相類的官。州會有一個主席，但他並非行政官。他是開會時的主席，但無他其職權，不過他的勢力有時很大。州會本身是一個行政機關。但因為行政作用絕不能由一百四

十四人的團體去施行，於是委託到州會中十八個委員會；而這些委員會更把大部工作下轉到許多長任長任官吏。倫敦州長任官吏數目很多，一氣到幾年之前，這些人員尙全由州會任意任命。現在高級官吏仍然如此任命，但下級官吏已用公務員考試制度去遴選。

州會書記

州中長任官吏第一應當說明的是州會書記 (clerk of the council) 一八八八年法律未規定這樣官吏，但規定州會從自己人員裏遴選一個副主席，掌管書記事務。不過，州會中不久便很顯明的需要一個官吏像市會中書記的角色，——換言之，一個官吏他須作不僅保存案件的事務。因此，一八九六年法律便規定州會須有一個長任書記。這個位置在倫敦州政府中是一個高尚而重要的角色，使州會工作的進行有迅速的效果。州會書記有一批屬員，他們出席各種委員會，對委員會行政事務盡大量的文案工作。

會計官

州會書記外重要官吏便是會計官 (comptroller)。他是州財政的總監，其職務之重要與市會計相仿，但工作更多，責任更大。倫敦州與二十八個京都市財政的紛亂關係，使會計官屬下人員異常忙碌，加上過度的州債，更須雇用大量按例辦事的員司。此外，州會所直接經營的大營業（如市電車）的款項的經理，大部分責任是由州會中財政委員會負擔，但事實上也都轉到會計官的辦公處。此種職務之外，會計官辦公處更掌理一切款項的支出。一個副會計官，幾個助會計官，加上多數書記，助理會計官辦事。

工程長

第三個工作多，責任大的官員，便是工程長 (chief engineer)。他的重要職務是管理總下水系，只這一項行政之下，雇用人就超過千數以上。其他若建造主要大道，保持州內橋梁，等等工程事務，也都歸他掌

管。這個位置薪金很高，遂任均是英國最著名的建造工程師。

其他各部
主官

其他長任官吏包括法官，建築總監，保健醫官，公園主任，工務經理，火警隊長；他們所掌管的事務，可以按其名稱而得知。此外，還有市鐵路總經理和他的主要助官（電氣工程師，與交通經理）；更有房宅經理專管州會所設置的市民居宅。這些官吏的年薪，從一千到三千鎊的不同。他們都是依州會的喜怒而去留，但實際他們如能為滿意的工作，任期總是很穩固的。

他們的任
期

所有這些高級官吏，對於本行，都是由教育或經驗而成的專家。政治勢力有時使州會任命受其影響，但大體看，最合格的請求人總能被任命，而不管他的黨籍如何。由政黨關係而撤免的也極少。這些長任官吏對於州會中各委員會工作，有很大影響，和其他英國城市一樣。常設委員會的報告，不經長任官吏參意見的極少；而一切專門事務，牠們更須由專家意見的指導。

他們的屬
員

倫敦州高級官吏都有一部屬員，從「四級助員」以至於「主要助員」的各級人員。上文已經說過，大部分下級人員，現在都按公務員考試制度遴選受有良好教育的青年，依法進入州政府，以後有缺時即可進級。美國有組織的勞工，對於用公務員考試制度，遴選政府雇用人，表示仇視，但英國工黨還未有顯示那種態度。

州會權力
充分嗎

現在常有一種怨言，以為倫敦州會的權力與財源，雖然似乎不小，但並不十分充分。（12）依那樣大的城，統治機關的權力實在太小，這是一種說法的確，國會未曾給倫敦州會廣泛的權力；牠願意把權力分到

一九一九年皇家委員會

各個機關，而不願集中於一個。州會對此種限制，曾經激怒，所以一九一九年曾通過一個議決，請求國會詳細研究倫敦政府的全體問題；目的是打算把州的疆界作可能的擴展，同時，把州會權力加大。因此國會有皇家委員會的任命，以研究這個問題；而重新組織京都政府的各種提議也都提出。但結果委員會由過半數的議決，認為現行州行政的廣大區域，不能再事增展，而現行行政的權限分配，也不必作一般的變更。不過，同時委員會們提議，倫敦州會與各京都市市會，應當合議去討論現行職務的重新分配。(13) 這是無取國會任何行動，倫敦州與市已經有權去自己行動了。有一莊事，很可注意，就是委員會中一個委員建議，有些事可以採取美國的「市性州政府」(city-county government) 的情形。他說「倫敦州會應當就各種不同情形，看看美國近二十年來進展中城市的改進。」(14)

州會的成續

倫敦州會的權力雖然很受限制，但在最近三十五年内，牠的成績確有驚人的記錄。牠應倫敦的需要，新建造許多重要的交通渠道，如黑牆隧(Blackwall Tunnel)、塔橋與塔隧(Tower Bridge Approaches and Tunnel)、王街(Kingsway)、太晤士長堤(Thames Embankment Extension) 與威哥斯橋(Vauxhall Bridge) 是最顯著的。牠把收集並瀉出垃圾的下水系，既加擴展又大大改善。對於公園與遊樂場所，除在牠成立以前之已有者大加改善外，更建立許多新的。火災消防事業，大行改進。更拆毀許多穢區，建築數千所工人住宅。除河內汽船一隊外，牠現在經營三百來哩的市電車路，都是由建造或購買而來。在太晤士南岸，連於西寺橋(Westminster Bridge) 的地方，牠建築一所宏麗的州廳(County Hall) 所

有州中重要官吏都在那裏辦公。牠把州內教育部轉於州政府辦理，把學校建築物，便利，與標準都作出很大的進步。尤其各種專門學校更有顯著的進步。總而言之，倫敦州會的成績與任何大城的政府比，都毫無遜色。

京都市

京都市市會參與倫敦州政府的工作，上文已經說過。倫敦行政州乃是一個「聯市」(Federation of boroughs)制度。一八八八年，倫敦州建立時，境內的「教區」，「市區」超過一百以上，每區都有一個「區會」或選舉的小委員會，勉強去辦理牠們所不易辦理的事務。彼時人人都希望把這些小地域聚成一些大單位，但一直到一八九九年國會纔同意此種計劃。該年國會通過倫敦政府法 (London Government Act)，規定州內一切地域（不包括「城」）組成二十八個京都市 (metropolitan boroughs)。這些京都市的面積很不等，因為疆界是循傳統的疆界而定的。(註一五)京都市都有一個市會式的地方政府，由市長，市元老與市議員合組而成。議員由市民選舉，市長與元老由市會選舉。選民資格，預選與選舉的手續，以及其他附屬制度，大體都與英國一般城市一樣。市選舉依政黨線界而競爭，市政黨與州政黨是化一的。最近十二年内全是工黨的候選人與牠的敵黨決戰。工黨曾獲得幾市的政權——戰海 (Battersea)，伯莽寨 (Barnodesey)，愛凌谷 (Islington)，波拉 (Poplar)，斯提芮 (Stepney) 是最顯著的。不過，與希望相反的，牠並未把舊日官吏排除，也未把市政府舊式習氣激急的擯棄。工黨為政的幾個京都市主要的結果，是工人利益的增進以至於市經費因之增加，一方面增大市政府的支出，一方面增高稅率。其中更有波拉市

浪費的至於不能忍受的情形，於是人民請求法院加以限制而「波拉主義」(Poplarism)便成爲英國字典中「城市的揮霍」之同意字。(註一六)

(註一五)這些京都市是戰澤(Battersea)、伯弄寨(Barnodesey)、波奈青(Bethnal Green)、坎波威(Camdenwell)、威勒(Chelsea)、德律(Deptford)、芬士堡(Finsbury)、福登(Fulham)、普威(Greenwich)、哈區(Hackney)、鍊金鐘(Hammer-smith)、士坦(Hampstead)、滑勒堡(Holborn)、愛凌吞(Islington)、坎奧吞(Kensington)、倫波(Lambeth)、里威淡(Lewisham)、泊汀吞(Paddington)、波拉(Poplar)、聖馬利堡(St. Marylebone)、聖潘克銳(St. Pancras)、河濱(Shoreditch)、南窪(Southwark)、斯堤茨(Stepney)、紐文吞舖(Stoke-Newington)、萬德場(Wandsworth)、烏路威(Woolwich)以及西寺城(City of Westminster)

(註一六)在各種事件中，波拉市議會曾議決所有雇用人的薪金每週不能低於四鎊，這種限度較當時私營工業的最低限度薪金高的很多，保健部的區審計否認這種薪金的開銷，其總額約五千鎊，並且把這個數目令市會會員擔負，聲明依一八七五年公共保健法(七節二四七款)之規定，薪金過度支出，乃是非法。區法院(Divisional Court)贊助區審計的決定，但上訴法院(Court of Appeal)把這個判決與以翻案，且取銷會員的賠償，因此，該案遂上訴於國會上院(或稱貴族院)，牠對於這個案作最終判決，仍然贊助區審計的決定。

京都市市
會的職權

按職權範圍論，京都市較英國其他城市爲狹隘，牠們的主要職務就是以前地方區會與委員會所管轄的。大體說，京都市市會是地方道路機關。上文已經說過，倫敦州會建造一切主要大道，京都市是純粹掌

理地方馬路的建造，塗砌路燈，與清潔等事務。再對於支下水系的建造，保管，以及公共保健法的施行，也由市會辦理。牠更有權建築工人住宅，並且許多京都市於這方面已有很顯著的成績。牠管理公共浴所與洗房；照管公共圖書館與地方公墓。對於電燈廠的享有與經營，牠都有權，且實際施行這種權的已有半數以上的市會。其他各種職權，由保健部的批准，可以由州會轉於市會，或從市會轉於州會。但州會市會不願作任何的放棄，所以兩方移轉職權事件，很少發見。

常設聯合
委員會

二十八個京都市有一個聯合機關，名曰京都市常設聯合委員會 (Metropolitan Borough Standing Joint Committee)。牠是由倫敦城與京都各市會的代表合組而成，一年有四季會議。這個聯合委員會是自願的組織，各京都市沒有必需派代表出席的限制。但牠門全派代表。其目的是在對於京都市全體利害事件取一致行動，特別是建立一個聯合勢力以對待州會。

這種制度
如何工作

雖然近幾年來有些地方對於行政州中京都市的制度有嚴苛的批評，但大體言，這種制度工作的很好。最近二十五年内地方行政已經改善是毫無疑義的，凡記憶舊日教區區會行政制度時代的人，更能清楚。但在京都市會與倫敦州會的人材標準已經有些衰退。有經濟有才幹的男女，現在願意在京都市當選的很少。許多困難似乎均由各市財源之不同而起。有些市人口極密，而能徵稅的財產很少。有些市人口很稀，而能徵稅的財產很多。在這種情形下，人口密的都市稅率不免要高。在這種情形下的市會，也竟因為無力避免的事實而遭批評。無論如何這的確是一種困難地位。最近一個作家呼為「英國城市生命中最低

近年來人
材的衰退

點之一種」。(15) 選民除批評而外並不很注意牠們的工作。牠們在民衆的印象很爲對於京都詳細政治很不關重要的公爵市長與元老們所遮蔽。倫敦報紙上簡直看不見二十八市市會的事情——除非其中有作出愚劣的事件的。甚至於州會，除非關於非常重要的事件，在報紙上登載的也有出人意外的稀少。

京都警察區

上文已經說過州會與市會全不司倫敦警政。倫敦「城」有牠自己的警察，受公會院中的警務委員會所管轄。圍繞「城」的四周約六百五十方哩的地面是京都警察區 (Metropolitan Police District) 包括倫敦全境，加上其他幾州的一部。此區由一八二九年皮勒法 (Peel's Act) 所建立。這個法給倫敦建立一種「行家的」——一致的「警察組織。警察區的長官是國王任命的「警察總監」。他的任期無定，依內政處的喜怒而去留。他並非依政治勢力而被任命，大體他須是一個有充分行政經驗的人。他的年薪是二五〇〇鎊。他有三名「警察助監」，任命與他相同。京都警察總計各級人員約二〇、〇〇〇以上，爲世界上最大的警察組織。但其經費，較紐約市警察局的經費，不過一半而已。警察總監有編制與教練的全權；警察財政則另由國王所任命的收支官掌理。除維持法律與公安的實際工作外，凡警察局的建築與管理，訂定契約，購買材料等等事務都是收支官責任。倫敦京都警察具有高級效率，是全世界馳名的。(16)

倫敦政府機關的長表

此上所述，是倫敦主要的政治機關與行政機關。但這些並非全豹。倫敦城政府 (市長與三院) 倫敦州會與其委員會，分委會，二十八個京都市會，警察總監與警察助監之外，尚有京都自來水局 (Metropolitan Water Board) 京都慈善局 (Metropolitan Asylums Board) 太晤士保障局 (Thames Conservancy)

倫敦港(Port of London Authority)三十一個救貧局，一百以上的教區議會，若詳述這些機關如何組織，甚麼工作，滿能寫一本書。(註一七)

(註一七)自一九二九地方政府法將救貧事業歸州政府辦理，倫敦的機關，較比以前簡單不少。

將來的趨勢

一個政府包括如此多的獨立機關，欲求其效率與滿意，很難。因此，倫敦政府機關的簡單化，似乎為一般人所希望，而尤為許多倫敦人所確信。不但這個，即拿倫敦作一個社會單位看，牠已經遠出於州邊界之外。政治機關的分散，在州外比州內更惡劣。關於統一與集權會有許多建議，但欲求一個各方面全體贊成的計劃，似乎不可能。邊遠的市，市區，鄉區之政府，不希望擴展倫敦州的管轄權到牠們身上。並且牠們對於一切「聚合一體」的計劃，全是反對。另一方面呢，倫敦州會對於任何計劃若不能預測足以擴展牠自己權力的，便很不高興。因此，大倫敦(Greater London)在城市政府中保留一個大迷濛，使研究京都制度的學者很難渡過。(註一八)

(註一八)「世界上城市政府，倫敦為最複雜。各政府機關管轄權之複雜，遠過於紐約，巴黎，與柏林。但倫敦乃是世界上可驚的大城，欲求其政府之簡單，實為難事。」(見一九三一年孟祿的歐洲政府——三一〇頁)。

參考書目

(1) George Norton, "Commentaries on the History, Constitution, and Franchises of

- the City of London," (third edition, London, 1869).
- G. I. Gomme, "Governance of London," (London, 1907).
- Walter de Gray Birch, "Historical Charters and Constitutional Documents of the City of London," (London, 1887).
- (2) John Stow, "A Survey of the Cities of London and Westminster, and the Borough of Southwark: Containing the Original, Antiquity, Increase, Present State, and Government of Those Cities," (1598 first edition, sixth edition, London, 1754—1755).
- (3) Pepys, "The Diary of Samuel Pepys," (there are many editions).
- (4) Macaulay, "History of England," chap. iii. (6 vols., London, 1914).
- (5) "Minutes of Evidence of the Commission's Report," (London, 1922) part i, pp. 2—18. Thomas H. Reed and Paul Webbink "Documents Illustrative of American Municipal Government," (New York, 1926), pp. 478—503.
- (6) "Second Report of the Commissioners Appointed to Enquire into the Municipal Corporations of England and Wales: London and Southwark." (London. 1837).

- (7) Sidney and Beatrice Webb, "The Parish and the County," (London, 1906) pp. 79-90.
- (8) Ludwig Singheimer, "Der Londoner Grafschaftsrat," (Stuttgart, 1900)
- (9) A. J. Glasspool, "The Corporation of the City of London: Its Ceremonies and Importance," (London, 1924).
- (10) Maurice L. Gwyer's Testimony before the Royal Commission on London Government, in its "Minutes of Evidence," (London 1922), Part I.
- (11) "Report of the Royal Commission on London Government," (London, 1923) p. 82 ff.
- (12) C. F. G. Masterman, "How England is Governed," (New York, 1922), pp. 145-146.
- (13) "Report of the Commissioners Appointed to Inquire into the Local Government of Greater London," (London, 1923).
- (14) Sir Albert Gray, "Memorandum of Sir Albert Gray" in the "Report of the Royal Commission" above mentioned. p. 135.
- (15) C. F. G. Masterman, "How England Is Governed," (New York, 1922), p. 147.
- (16) Raymond B. Fosdick "European Police System," (New York, 1915).

第十章 蘇格蘭與愛爾蘭的城市

蘇格蘭的
地位

蘇格蘭昔為獨立王國。在十七世紀初年，蘇格蘭王由承繼權，成為英格蘭國王時，英蘇二國纔由王室之統一而造成親密的關係，到一七〇七年遂作成國會的統一。蘇格蘭取消自己的議會，選送比例代表數於大不列顛國會。但牠自己的法律制度，法律程序，宗教，以及城市制度，都仍舊保存。

蘇格蘭市
政府的法
律基礎

因此蘇格蘭與英格蘭雖已作成一個有機體，但二百年來牠仍舊保持而發展牠自己的地方政府制度。西寺的英國國會是蘇格蘭的立法機關，而且可以制定專適用於蘇格蘭的法律。不過，蘇格蘭的城市制度依然存在，大體還都是一七〇七年前蘇格蘭議會所制定的。英國一八三五年市法人法並不適用於蘇格蘭。以後該法種種修正案，也不包括蘇格蘭的城市。蘇格蘭沒有市法典，牠的市政府制度是依古時的法律與習慣為基礎，近百年來西寺國會所製定的種種法律，曾加一些修正。(註一)

(註一) 最重要的是一八三三年皇家市法 (Royal Burghs Act) 一八五〇與一八六二年警察改善 (蘇格蘭) 法 (Police and

Improvement—Scotland—Act) 一八九二年警察 (蘇格蘭) 法 (Burgh Police—Scotland—Act) 與一九〇〇

〇年市議會 (蘇格蘭) 法 (Town Council—Scotland—Act) (一)

蘇格蘭城
市的中央
監督

蘇格蘭部長 (Secretary for Scotland) 為英國國務員之一，是蘇格蘭地方政府的中央監督的主

角。他是蘇格蘭地方政府署 (Local Government Board for Scotland) 蘇格蘭保健署 (Scottish Board of Health) 與蘇格蘭教育部 (Scottish Education Department) 三機關的長官。因此英國保健部、內政處以及教育署對英格蘭地方政府所施行的監督權，都集於他一身。(註二) 他和其他國務員一樣，向國會下院負責。他有一個法律顧問，就是所說的「公爵律師」。

(註二) 英國政府中還有一個蘇格蘭總監督署 (General Board of Control for Scotland) 但他的名稱是隱諱的，因為他乃是專司瘋人的機關。

中央監督
的程度

(一) 警察

就大體言，除警察外，蘇格蘭部長對於城市政府施行職權，不十分干涉，但對於財政方面卻要管轄。(2) 蘇格蘭部長對於市警察具有直接的廣泛的管轄權。而此種管轄權，一九一九年警察法更爲之擴大，使他有製定蘇格蘭一切警察的組織與薪金的規程之權。市警察的人數或實質的變更，都必需得他的批准。任何蘇格蘭城市任命警察長，都須得他同意。蘇格蘭對市警察也有中央助金，和英格蘭一樣。此種助金非蘇格蘭部長發出合乎效率標準的憑證時，不能發給。部長對於此種事務的行爲，依警務檢查員的報告爲根據。

(二) 公共
保健

蘇格蘭部長，除警察外，對其他事務，雖無很多管轄權，但吾人應知許多掌監督權的「署」，他都是其中的一員。蘇格蘭保健署在一八九七年公共保健(蘇格蘭)法下，具有很多的職權。城市保健事務由市議會創制，但市議會如忽於創制，保健署便加以干預。他更頒布命令與規程以補市會之不足。蘇格蘭各城市

的保健醫官與衛生檢查員不得保健署之同意，不得撤免。餘若房宅，城市設計種種事務，也都在保健署監督之下。因此，就公共保健方面言，這個署很和保健部在英格蘭一樣。不過，蘇格蘭保健署不管救貧方面的職務。(註三)

(註三)一九二九蘇格蘭地方政府法 (Local Government—Scotland—Act) 將彼時地方的特股機關，所司救貧、瘋

與精神不健全、教育、公共保健以及其他等等職務，都轉於州會與市會之手。據此知救貧事業，也歸保健署所監督了。(見一九三〇年英

國市政年鑑——九九〇頁)

(三)教育

蘇格蘭教育部(官名是蘇格蘭樞密院教育委員會——Committee of the Privy Council for Education in Scotland)是一個按例人員的機關。蘇格蘭部長是牠的主官，代牠向國會負責。教育部的主要職務是監督地方教育機關的工作。因此，牠也掌管中央政府供給地方教育的中央助金之分配。此外對於專門學校、學院，以及師範教育，牠也都有監督之責。

(四)財政

蘇格蘭部長規定城市簿記的格式，任命城市「審計」，而且每年都要城市呈上帳簿的節要，不過，他對於城市費用的否決權，較保健部長在英格蘭為小。除市營的房宅與電燈而外，他無權過問地方稅率的規定；再有，蘇格蘭城市可以根據普通法而借債，不必像英格蘭的城市，必得中央機關之批准。

蘇格蘭的
私法案與
「臨時部
令」

蘇格蘭地方政府與英格蘭一樣，可以向國會進行私法案以獲得權力。但其程序有些不同。蘇格蘭的程序，第一步是呈遞請願書於蘇格蘭部長以請求「臨時部令」。同時請願書便呈至上院(貴族院)中

委員會的主席與下院（平民院）中預算委員會的主席。第二步，我們用程序法的條文去說明，或者更爲清楚：

「若委員會的主席報告認爲所草的命令中之條款並非完全或主要爲蘇格蘭而定，或有如此的性質或情形，或引起任何政策或制度的問題，但須由「私法案」方法處理，不得頒發「臨時部令」。蘇格蘭部長於此種情形時，便無取思索，即刻拒絕臨時部令的頒發」。

在此種情形下，若非呈遞請願書的城市自動撤回，則提出的部令，便成爲私法案。私法案的進行，無取像英格蘭地方政府進行私法案的情形，發出特別公告。因爲只有請求臨時部令時所發出的公告，已經認爲足用。蘇格蘭部長對國會報告私法案，而且由其代表出席於該法案的專管委員會。就事實言，國會爲蘇格蘭所製定的私法案很少。大多數臨時部令的請求都是允許的。（註四）

（註四）一九二一至一九二四年九十四份請願書中，僅批駁十份。（3）

審詢

在臨時部令頒發之前，若有任何團體或利害關係人提出反對時，蘇格蘭部長便把事情交於審詢委員會辦理。此種委員會委員是由國會兩院中遴選，但遇必要時，可以任命國會以外的人士。委員們舉行審詢後，若對於請願書提出反對的報告，臨時部令便不得頒發。若他們報告中不反對，部令的發否，部長仍有自由權。

國會的承認

蘇格蘭部長所發的臨時部令必須呈請國會的承認，（如英格蘭的臨時部令一樣），而國會也可以

加以否認。此種否認。有時發見，尤其關於城市疆界變更的部分。

蘇格蘭的
地方政府
(一)州

蘇格蘭地方政府地域最大的是「州」(county)，全境內共三十三州。每州有一個州會，其議員全由選民直接選出；州內都分成若干選區，每區選議員一人。州會中沒有元老，這是和英格蘭不同的。凡州會都從議員中選一個主席。主席司會議之召集及開會時之主席，以外便無其他職權；其任期為一年。蘇格蘭州會的職權大體與英格蘭州會相同，唯教育與主要馬路二項職權，較為狹隘。就另一方面言，蘇格蘭州會關於州疆界的規劃與變更，其權力較為廣大。⁽⁴⁾州會從自己議員中任命一個「州路局」(county road board)，掌理「皇家市」或「國會市」疆界以外，州內一切馬路。不過，州路局的工作，多半由「區委員會」(district committee)辦理。^(註五)各州會更任命定數議員，出席於警務常設聯合委員會。

(註五)「區委員會與英格蘭的「鄉區」議會相仿。區委員會由區內各選舉區(divisions)所選出的州議員，加上每教區議會的代表一人所組成。區委員會之職權不僅對於馬路，而且及於保健、自來水、電燈、房宅，以及其他等等。不過牠無權管轄「皇家市」及「警察市」之內。區委員會無獨立徵稅權，款項必須從州議會取得；州會由此便可管束其工作。但區委員會的官吏都由自己任命。州會有批准其薪金權，但無批准其任命之權。

州長的職
務

州長(sheriff)是蘇格蘭的重要官吏。^(註六)他由國王所任命，是國王在州內的代表。他的職權不僅是警察行政，而且辦理國會選舉，建設新市，或改變舊市的疆界，等等政府的職務。城市議會對於某種「附律」的製定，或在某種情形下，市會為公共改善而取得土地，均須得他的同意。此外，蘇格蘭州長還是民利

兼理的審判官。在英格蘭官吏中沒有和他的職責相同的。

(註六)州長不一定是一州之官。他可以管治二州或三州。蘇格蘭三十三州，而州長不過十五。

Sheriff 是地方政府長官之意，在州者爲州長，有郡者卽爲郡長。此類官吏，名稱雖同，職位權力，有很大差別。於英國地方政府書中，均可看出。

(三)市

蘇格蘭主要的市政府區域是「市」(burgh)，其情形與英格蘭的「市」(borough)大致相仿。(5) 蘇格蘭的市，分爲三類，「皇家市」(royal burgh)、「國會市」(parliamentary burgh)與「警察市」(police burgh)。皇家市是一七〇七年英蘇合併之前，已得特許的市。這些舊特許所給與的特權，皇家市仍然保持，但近二百年來已沒有新建的皇家市了。國會市是依一八三二年改進法(Reform Act)有選送英國下院議員權利的城市。該法律當時建立十三個國會市，一八六八年增建兩個。(註七)就事實言，現在皇家市與國會市已無何區別。大致這兩種市的大者，與英格蘭的「州市」相當。第三，凡七百居民以上的村鎮，在一八九二年普通法，以及其後種種修正法之下，獲得特別地位，尤其關於警察事務，都是警察市。(註八)就大體看，警察市和英格蘭一般的「非州市」(non-county borough)及「市區」相類。

(註七)一八一八年人民代表法剝奪若干國會市的代表權利，但仍規定他們不失卻城市的法定地位。

(註八)一八九二年蘇格蘭市警察法 (Burgh Police—Scotland Act) 以及一九〇三—一九一一年修正法。

市的數目
與面積

蘇格蘭境內，居民超過百萬的城市，祇有哥來斯崗 (Glasgow) 一市，超過四十萬的祇愛丁堡 (Edin-

burgh) 一市，超過十萬的，也不過傑丹甸 (Dundee, Aberdeen) 二市。這四個都是皇家市而兼國會市。(註九) 三萬至十萬人口的，有十二市。統所有各種大小城市共計，約二百——大多數是警察市。(8) 其中最小的是紐蓋樓衛 (New Galloway) 居民不過三百五十人。

(註九) 牠們的政府和較小城市的政府，有些不同之處。

新市的建立

新市如何建立？凡居民七百以上的任何地域，由七家家長以上的簽名，即可呈請州長要求作成警察市。州長於是召集一個該地的家長大會，將問題提出於大會中票決。——恰似美國新英格蘭一帶的鎮會一樣。假如表決時，大多數贊成，而且州長也同意，於是州長便佈告該地為一警察市。但在未頒發該種佈告之前，必須給一切鄰近的市會一種陳述反對意見的機會，無論牠們是否反對。假如有提出反對的，州長可以加以批駁，或作一種各個方面均能滿意的判決。他的判決不能上訴。

這種奇特的程序，和英格蘭建立新市的程序很不相同。英格蘭僅由國王特許纔能建立新市，而任何地域非有一萬人口是不能得到該種特許的。蘇格蘭無須特許；依照普通法規定之下，對於任何居民七百以上，毫無組織之地域，僅由州長宣告，便可建立為新市。在近四十年內由此種方法所建立的新市不下三十。其中最大的巴黑德 (Barthead) 於一八九三年建為新市的時候，居民約八千五百人；最小的漢尼 (Donne) 居民不足一千。

市疆界的變更

蘇格蘭的市疆界，州長依市會的呈請得加以變更。對此種呈請，必須發布合法的公告，且必須審理各

方利害關係人的反對意見。州長的決定可以上訴於蘇格蘭法院中的「地方法院」(Court of Session)。警察市的疆界通常都是用上述的方法決定；但皇家市與國會市的疆界，可以由蘇格蘭部長依市會或州會的呈請，用部令而變更。(註一〇)此種部令須得國會的承認。再，市疆界變更也有走國會特別方法的，和英格蘭的情形相似。就事實看，大部分小城市疆界的變更都是由州長命令作成，大城市則多由特別立法而作成。

(註一〇)由一八八九年蘇格蘭地方政府法(Section 51)所規定。

(一)市的組織

蘇格蘭各類市的異點，權限方面過於組織方面。就組織看，凡市，不論大小，都有一個市會。市會的議員依市的大小而不同，但都由人民選舉，任期三年，且都是每年改選三分之一。選舉資格，預選制度，以及選舉程序，大體和英格蘭城市相同。大城市競選多以政黨的線界。凡英格蘭市競選的情形，也可以說是蘇格蘭的情形。市議員選出之後，全市議會從議員中選出定數的委員(Balies)，此種委員和英格蘭的市元老相當，而且具有一些行政官的特權。當選為委員的人，仍然是市會中的議員，其任期為三年。全市會中更選舉一個市長(Provost)，和英格蘭的市長(Mayor)相當；但其任期為三年。有些市長是公爵市長。市長沒有薪金，沒有特別行政權，祇是開會時的主席，並於一切典禮時候代表城市而已。這全和英格蘭的情形相類。

(三)市議員

蘇格蘭市會許多事務都由「常設委員會」辦理，這一點也和英格蘭一樣。各委員會全由市會用同

一方法選出各委員會全用同一方法任命一個主席，他是委員會的主要角色。他的名稱是「司會」(con-
vener)而不叫「主席」(chairman)。市會中委員會的工作與長任官吏緊相密接，此點也和英格蘭相
同。但其中有一二不同之點。第一，蘇格蘭市會中沒有警務委員會；在市警政與州警政分辦的城市，都是全
市會作為警政機關。第二，蘇格蘭的教育，是歸州政府管理（除四個最大市外）所以市會中也沒有教育
委員會。至其他種種委員會，如道路，瓦斯，房宅，保健，公園，電燈，等等都有。當市電燈或市電車歸「市有」而
且「市營」時，管理這種公用事務的委員會，其工作自然很費時間。市議員與委員們常費許多下午或晚
間於委員會會議。

蘇格蘭與
英格蘭制
度的類似
長任官吏

就根本看，蘇格蘭與英格蘭市政制度是相類的。二者都沒有分權之說——市會是唯一的權力機關。
市長都沒有特別職權。按例事務都由常設委員會辦理。最後而且最要的，英蘇二種制度裏，長任官吏都是
重要角色。委員會的事務大部受這些官吏的意見所左右。其中最重要的是「市書記」(town clerk)，他
的職責和英格蘭的市書記相等；此外便是市會計，測量師，保健醫官，以及衛生檢查員。這些官吏以及其他
次要官吏全由市會任命，且依市會的意旨而去留。(註一一)但按事實看，他們的位置都是長任的。下級官吏
以及雇用人都由市會任命。沒有美國許多城市所行的公務員考試制度。

(註一一)保健醫官與衛生檢查員非得蘇格蘭保健署的同意，不得撤免。

蘇格蘭市
會的一般
職權

市會對於市財政有總管理權。(7)他規定每年的稅率——一部向所有人徵收，一部向佔用人徵收。

爲一般用途的市稅，純向產業的佔用人徵收；其他各稅向所有人徵收一部。註一三蘇格蘭城市的稅收，從租戶付出的約佔三分之二。至於教育與救貧經費不由市會徵收，乃是教區議會辦理。註一三英國財政部對於城市稅收之不足，設種種事務的助金。統此種稅收與助金之收入，市會製定歲出預算。此外，凡地方馬路的建造與維持，街道的清潔，路燈之設備，以及交通之規程，都要市會規定。自來水，下水系，火災消防，以及公園，公共遊樂場，都要市會設備；建築規則以及大部分許可（但非販賣麻醉劑之許可）也要由市會管理。牠對瓦斯案有「獲得」與「經營」之權，對電燈場與市電車也可以得到「所有權」與「經營權」。此外爲人民的一般利益與便利，市會更可以制定「附律」。這一點也和英格蘭的市會一樣。

註一二有些老城市，從「公產」獲得許多歲收，所謂「公產」就是市有的土地和房宅。

註一三一九二九年蘇格蘭地方政府法已將救貧及教育等項職責，轉於州會與市會之手，所以教區議會處理教育與救貧經費之事，現已轉於州會與市會之手。（見一九三〇年英國市政年鑑——九九〇頁）。

救貧事業
關的地方機

蘇格蘭的救貧事業不是委託於市會之手，也不是像英格蘭掌於救貧區中「司貧局」之手。蘇格蘭沒有救貧區（poor-law union）。救貧事業是教區會（parish council）的職務——的確是教區會的重要職務。註一四教區會的議員與鄉教區的州議員，市區中的市議員，同時由選民選舉。蘇格蘭祇有哥來斯崗一市是例外，牠的市議員與教區議員的選舉不在同日舉行。蘇格蘭的教區共八七〇，牠們的人口很不相同。最小的，居民不足百人；最大的，（哥來斯崗市中的一個教區）居民有五十萬以上。

(註一四)救濟事業現已轉於州會與市會了。(註三)與(註一三)可知。

總結

蘇格蘭市政府著「效率」而且「節儉」的令譽。這種成績一部分要歸功於蘇格蘭民族的特性；但另一部分不能不歸功於優美而保守的市傳習(tradition)。最特別可追尋的，是市會對於市官吏遴選的謹慎，對於市官吏的優遇，以及市官吏任期的鞏固。蘇格蘭最大的市，哥來斯崗，許多年來已經廣營公用事業，且表現顯著的成績——差不多比任何歐洲城市都優越。除許多市有房宅外，牠更有市營的瓦斯、電燈、電話、市電車——而且這些營業所獲的淨利很大；雖然不像熱心「公有」的鼓吹人所宣傳的那樣大。

一九二二年前愛爾蘭的地方政府

愛爾蘭的政治史和蘇格蘭大不相同。在各種不同之中，不許愛爾蘭發展牠自己的城市自治制度也是一個——在最近幾年之前。(s) 英格蘭一切地方政府特色都設於愛爾蘭，如救貧行政的「司貧局」即其一例。一八九八年前愛爾蘭已有選舉的州會，把長期在「大陪審官」(Grand Jurors) 掌握的行政職權——以至於州稅稅率的制定權，全都奪過。愛爾蘭各州都分為「鄉區」與「市區」，與英格蘭相同；並不像蘇格蘭之分為「教區」。所以愛爾蘭沒有教區議會。關於市法人的組織，也是依英格蘭的規模，少數古老而且重要的城市，曾得到自己選舉市長，元老與議員之地位。一九一九年愛爾蘭地方政府法(Local Government-Ireland-Act)使愛爾蘭的制度與英格蘭的模型更相一致。不過，該法規定地方選舉須依照「比例代表制」，這是與英格蘭不同之點。

英愛條約

一九一九之後，情勢轉變。一九二一至一九二二年由英愛條約而建立愛爾蘭自由邦 (Irish Free

(State) 對於南愛爾蘭二十七個行政州的地方政府有充分管轄權。該條約以後爲國會法律所承認。此後英國地方政府的法律不能再施用於愛爾蘭，愛爾蘭城市也不受倫敦中央政府的監督。現在，監督權是在達波林 (Dublin) 政府。不過，按規定看，一切地方政府之地域與政府在自由邦國會未加變更以前，仍須延續。愛爾蘭國會對地方政府有自由處置之權，因爲愛爾蘭憲法並未對國會有所限制。愛爾蘭自由邦界限之外的六州，歸北愛爾蘭國會所管轄。

現在的制

自一九二二年後，愛爾蘭自由邦的地方政府雖然有些變更，但並無重大變化。州會的存在仍如從前。但由救貧機關的取消，救貧工作轉於州會，牠的職權大見增加。「市區」(urban district) 議會的權力已經擴展，但「鄉區」(rural district) 議會已被一九二五年愛爾蘭地方政府法所取消。愛爾蘭自由邦內現在有市區六十二，每區都有選舉的議會，但無元老及市長。自由邦內有「市」九，其中達波林，犒克 (Cork)，李莫銳克 (Limerick) 與瓦特埠 (Waterford) 四市爲「州市」。其他五市是普通城市；至於二者的區別，與英格蘭相類。愛爾蘭不是許多大城的地域，十萬人口以上的城市僅兩個，即二萬人口以上的城市也不過八個。

愛爾蘭的
市如何統
治市會

愛爾蘭市政府由市長一人（或公爵市長）與市元老，市議員所組成，和英格蘭一樣。議員與元老，同時由人民依比例代表制，直接選舉。得票最多的人，便爲市元老，其餘當選的便是市議員。但二者都是任期三年，同時退職。此點，與英格蘭市元老間接選舉而任期較長，大不相同，凡男女市民年滿二十一歲以上，在

市內佔用任何土地，或其他納稅的不動產，均有城市選舉權。且女子與男子有同等的被選舉資格。

市會職權

自一九二二年後，愛爾蘭市會的職權已有些擴大，現在比英格蘭市會的職權，更為增大。市會中許多按例事務由「常設委員會」徵詢長任官吏的意見而辦理。但委員會與長任官吏對大部分事務均無最後權。最後權是掌於整個市會之手。不過，市會對於權力之運用，須受達波林政府的「地方政府部長」(Minister of Local Government)所監督。這個部長是自由邦行政院或內閣 (executive council or cabinet) 的一員。因此，他是向自由邦的國會 (Dail Tineann, or Free State Assembly) 負責。

市官吏的
中央任免

新近有一種很雷厲的改革，就是建立一個中央詮敘委員會 (Public Appointments Commission) 去管理自由邦內各州、各市，以及各市區的長任官吏之遴選。這個委員會由委員三人組成，就是地方政府部、教育部，與財政部的三個部長。一切城市長任官吏 (如市書記、市會計、市測量師、警官，甚至於附屬位置) 遇有出缺，均由中央的詮敘委員會與以補任。在遴選的時候，委員會可以利用地方詮敘局 (Local appointment board) 的服務，而自己再作選拔。地方詮敘局可以傳見請求人，審察其成績表，然後依他們的資歷而作一個報告。當長任官吏被任到自由邦任何城市，嗣後非自由邦行政院依地方政府部長的報告，不能撤免。由此以來，地方官吏的任免全權整個的由地方政府奪出，而集中於達波林。如此過激的制度，假如施行下去，其結果將使愛爾蘭地方政治的性質整個變化。(註一五)

(註一五) 此種制度現在尙未取消。孟祿說：「有趨者，中央政府對地方政府有任命一切官吏之權，且任命之後，地方政府無權撤免。」

唯中央方能撤換……這完全反於地方自治的原則……此種制度能否長存，是一問題。(見一九三一年孟羅的歐洲政府——三三三—三四頁)(9)。

變化時期

愛爾蘭自由邦的市行政制度現在正在變化。很聰明的中央政府不把舊制度從根到梢一齊取消，而決定去逐漸改革。舊地方制度許多重要特點很適於南愛爾蘭的需要，但有時不為人民所歡迎。現在的趨向是一方面去把地方政府機關弄簡單，一方面去增加中央對於地方政府監督的程度。

但是，改變常是一種難事，現在愛爾蘭的地方政府與中央政府已有些衝突。有時中央政府採取猛厲手段停止地方議會，用任命一個委員會作暫時代理。關於此種爭議很難得到全體真像。總之，南愛爾蘭的政治制度尚未達完全鞏固地步是很顯然的。(註一六)

(註一六)一九二三年法律規定，中央政府對地方政府之疎忽，弊弊者，可解散之，而任命委員會以資代理。此種事實，已有若干處。(見奧格一九三〇年之英國政府與政治——七三七頁)。(10)

達波林市政府

現在我們看看自由邦首都達波林的情勢。達波林市會已經取消，任命式的三人委員會已經就任——差不多和美國華盛頓京城完全相同。固然，此種制度起始採用不過是一種暫時方法，但現在似乎已經要成為長久的制度和美國的往事一樣。同時，自由邦政府已任命一個國會委員會(Parliamentary Commission)去研究達波林市組織整個問題，並研究合四周附郭城鎮建設達波林的計劃。(註一七)

(註一七)達波林市政府現在仍為任命式的委員會。(見奧格一九三〇年英國政府與政治——七三七頁)。

警察制度

最稀奇的，愛爾蘭自由邦沒有市警察制度。市會對地方警務毫無職責。因為全自由邦內的警察是一個整個的統一的組織；其名稱叫作「公安隊」(Civic Guard)，由司法部長 (minister of justice) 管轄。凡鄉市的公安人員都由部長委派。不過，警察經費一部分由地方政府負擔，從地方稅徵收。

在北愛爾蘭（時常呼為阿斯特 District）的六州都有選舉的州會，和英格蘭一樣。六州之中約有市區三十，每區都有民選的區議會。北愛爾蘭有兩個主要城市，一為白路法斯 (Belfast) 一為倫敦德雷 (Londonderry)，牠們的市政府和英格蘭的市，完全相同。*

* 北愛爾蘭不屬愛爾蘭自由邦之內，仍選送議員於英國國會，仍受英國中央政府之監督。

參考書目

- (1) "Minutes of Evidence Taken before the Royal Commission on Local Government," (London, 1924), Part vii, Appendix, pp. 1525—1526.
- (2) "Memorandum by the Scottish Office" in the "Minutes of Evidence, etc.," (London, 1924), Part vii, pp. 1514—1518.
- (3) "Minutes of Evidence, etc.," (London, 1924), Part vii, Appendix, p. 1521.
- (4) Part vii, Appendix, pp. 1526—1527, of (3).

- (5) W. E. Whyte, "Local Government in Scotland," (Edinburgh, 1925)
D. O. Dyke, "Scottish Local Government," (London, 1907).
- (6) "Minutes of Evidence, etc." (London, 1924) Part vii, Appendix, pp. 1530—1532.
- (7) Alban Lamb and Imrie, "Scottish Local Government Finance and the Law Relating Thereto," (fifth edition, London, 1925).
- (8) John J. Hargan, "Local Government in Ireland under the Free State," in the "National Municipal Review," xv, pp. 449—454, (August, 1926).
- (9) W. B. Munro, "The Government of Europe," (New York, 1931).
- (10) F. A. Ogg, "English Government and Politics," (New York, 1930).

第十一章 法國城市史

李肯連時
代的法國

部法國城市有很長很亂的歷史。按牠們現在的名稱看，知道有些能追溯到李肯連時代。紀元前七八百年時候，李肯連族 (Ligurians) 佔據丕倫尼與萊因河之間 (Pyrenees and Rhine)。我們對於牠們的歷史知道很少。其後便是高盧 (Gauls) 與色勒斯人 (Celts) 從婆羅的與北海地方而來。紀元前六世紀之初，這些侵入者從北方侵入，而後便佔領法境之大部。他們建立居民區域，許多居區成爲面積廣大的城鎮。

羅馬的征
服

當羅馬在凱沙 (Julius Caesar) 統率下大舉西征，佔領法土時，高盧已有許多城市。這些城市拉丁勝利者並未加以破壞，而且加以建造，改善，使之興隆。在羅馬時代，巴黎是一個重要中心；其餘便是馬賽 (Marseilles)，鮑道 (Bordeaux)，道斯 (Tours) 與愛民 (Amiens)。羅馬人把高盧的鎮市都介紹一種城市組織的形式，用一個治安法官 (magistrate) 管理司法與維持公安。『高盧羅馬式』的城市，都有一個上議院與一個下議院 (senate and curia or council)。有些城市作很多工作——建造優良的道路，設置公園與公共浴所，設備公共用水，以及人民一切公共享用全都辦理。在羅馬帝國下這些城市都有法定的租稅制度與財政制度。但羅馬最後從高盧撤退時，那地方遂成爲強盜式的侵入者的嚙肉；所有城市

高盧羅馬
式的城市
如何統治

羅馬退出
後法人的
城市生活

全被劫掠蹂躪；像英國在羅馬撤出時一樣。城市居民逐漸減少，最後大多數城市都成爲小村落；有些更完全毀滅。有些城市因爲是主教所在地，得教會熱烈的保護，叨蒙存留。

法國城市發展史裏包含着很憂慘很卑鄙的一段，就是從紀元後五〇〇年到九〇〇年，普通所稱的黑暗時代（Dark Ages）。市史家費盡了艱苦去搜尋牠們，但到現在仍無多大成功。（1）那時候法蘭克

法蘭克人
的侵入

（Franks）人從萊因下游一帶重新侵入。這種勝利者他們自己沒有城市制度，他們僅保用羅馬人所建造的

米羅文朝
伯爵統治
時代

的城市，但爲他們的領袖私人之利益常行濫用。法蘭克的君主把國土分封與許多貴族與伯爵。城市與其周圍土地所成之州（county）都歸伯爵們用王的名義去統治。這些米羅文朝（Merovingian）的貴族大多數是殘暴的治者，法蘭西中世紀纂年史記載他們若干極殘暴的痕跡。他們時常掠奪所看見的東西，甚至於掠奪教會；蹂躪居民，甚至於居民的生命。

因此，到查理蒙（Charlemagne）與他的卡羅林朝（Carolingian）的政治家雖然將地方政府制度加以改善，而城市也未大見起色。州仍然在伯爵的統治之下，不過國王特派欽差到各州去檢查。但實際情形仍然是惡劣而恐怖；因爲國王縱然設法保障人民，免除非法律待遇；與男爵們的貪婪，而權力總是達不到的。（註一）

（註一）卡羅林朝是法國第二個王朝，繼承米羅文朝，統治法國，從七五二年至九八七年。

十世紀以
後的復興

約在十世紀的初葉，法國城市生命起始復興。伯爵都成爲王的臣屬，他們不再把采邑分封附屬的貴

族了。因此，土地與治權纔生出一般的分別。所謂「封建主義」(feudalism)得到堅固的立足，尤其在法國北部，同時封建貴族的職務便是保護他們領土內的城市。的確，他們為保障城市關係，而向人民徵稅，徵兵，有時更施行幽慘的壓迫；但至低限度，他們能排除不法行為而使城市進展。嗣後城市範圍日漸增大，城市人民起始去尋求免除封建稅務與封建統治的方法。牠們需要自由，牠們希望成為自由城。國王希望建

設他的封建貴族的平衡權，常依貴族之欲望加以左袒。因此十一、十二世紀中，發生許多城市暴動。這種暴動，使許多法國城市脫掉貴族的羈絆而成為自由城。馬賽，套勞 (Toulouse)，里利 (Lille)，愛民，薄邑 (Douai)，里昂 (Lyon) 等等城市都由這種方法免掉封建統治而得解放。愛民為此曾經四年的戰爭。里昂很幸運，未經任何流血即得到自由。其他城市沒有如此強力去逼退貴族或教主，便像英國城市，用金錢去買解放的特許。

這種新自由
的性質

法國各城市所獲得解放的程度，依牠們所用的方法而不同。有些城市，封建貴族所放棄的權力甚少，僅允許徵稅不過某種限度，或不任意監禁城市人民。有些城市得到充分的自由之特許，允許牠們選舉自己的官吏，制定自用的附律，免除市外的稅務，設立自己的法院，甚至建立自己的軍隊。牠們成為實在的自由城，僅對國王作一種名義的忠心而已。牠們的政治是自己選舉的官吏辦理，其中主要的是市長 (major or mayor)。

最後的失
敗

但自由城的情形並未保持長久，已得自治權後，城市居民不免因之而陷於鬭爭。財產階級企圖排除

貧人參與城市政治（通常多成功）。有些城市政府既不能維持秩序，又不能獲得充分財政以進行事務。於是國王爲法律與秩序的關係，加之干涉。他矯正城市的不當，且常爲城市償債。但，因爲他作這種事情，他於是常說，「現在你們已經得我的幫助——我將注意你們，不要再跑到困難境地。」因此，皇家官吏遂居於管理的地位；舊日的解放特許被重換一種「皇家特許」(royal charter)也，叫作「治安制度」(institutions of peace)，由此種方法，遲緩而苛薄的，把城市自治完全取消。結果，城市人民發現他們僅僅有營業權。他們已解脫公爵，男爵，主教，的羈絆，但他們發現現在是在更有威權的王的統治之下。在中世紀收尾時代（一五〇〇）法國城市民主政治的形影可謂消失殆盡。

近代初期
一五〇〇—
一七八九

此後一氣到大革命爆發的一七八九年，地方自治也沒有任何進步。反而言之，所已保有的小部自治卻都被剝奪。路易十四頒發一些飭令，取消地方最後所選舉的官吏，盡易以世襲官吏。表面理由，是說選舉常引起地方的紛糾；而真正理由，是因爲國王需款，販賣世襲官爵能得一筆鉅款。在該種制度之下，大多數官吏全是無才能的，但因爲他們辦事毫不獨立，純受上級的密切指揮，有才能與無才能，也沒有甚麼關係。皇家「按察使」(intendant)與副按察使到一切主要城市，依國王意旨，去指揮，處理一切事務。

法國城市
發展的遲
緩

同世紀初月有糾纏行爲都抗於嚴酷法規之下城市進展自然不能迅速。法國自昔至今永是富於工業原料的，但在十六，十七，兩世紀由於無數限制的桎梏，工業的發展甚緩。城門有徵稅所，沿河更屢屢的徵課雜捐。城內的老「基爾特」(guilds or jurés)繼續的嚴格的操縱一切工業，除他們自己人員外不許

他人從事於工藝。法國地位兩面臨海，很適於海商。但雖有銳治留 (Richeieu) 與哥白的 (Colbert) 英勇奮鬥去鼓蕩，而法國商業並未發展。法國也設法尋覓殖民地，但沒能成功。最後，一個長期而耗費的繼續戰爭更耗盡了國家的財源。

革命的前夕

十八世紀上臺，法國情形愈趨惡劣。城市官吏高價出賣，於是買到官位的人，爲彌補損失計，勢逼施行種種勒索。因此，城市人民納重稅而鮮享受——不但好街道，自來水，下水道，完全沒有，而且甚至無警察的保障。地方城市與中央政府的關係極少，唯有當拉夫隊從巴黎下來把各城市的青年拉去當兵，或當公文下來，不用審判手序而且不定期限的把城市的老年人捕入監獄，是牠們的關係。

大瓦解以前的巴黎

巴黎在十八世紀中葉，沒有牠十九世紀所造成的「光榮城市」(City of Light) 的彩色。約有七十五萬居民的地域，沒有好街道，更沒有好街燈。城內穢水在陽溝或木槽裏流到賽因河 (Seine) 而賽因河就是公共用水的水源。熱病與虎力拉時時不斷。泰雷倫 (Tallyrand) 曾說在革命之前無人不知巴黎，而反喜歡在那裏享樂。並且昔日王政時代的巴黎，是滿城的疾病，貧窮，野蠻，暴徒。僅有特權階級在那裏能夠很滿意，泰雷倫便是特權階級的一分子。大部民衆都是怨恨憤怒，等待機會去爆發。

巴黎城內的革命

轉瞬間，便到了大高潮。一七八九年七月十四日，巴黎暴民聚衆反對巴斯提 (Bastille)，於是大革命發軔。一切專制的，階級的，宗法的制度，整個顛覆。當革命議會 (Revolutionary Assembly) 逐次掃蕩舊制度時，國王便上了斷頭臺。通常革命總是用牠們全力對付中央政府，幾乎達不到地方制度，法國革命並不

一七八九年十二月十四日的法令

如此。牠是通徹全國的革命，把法國整個政治制度從頂到底的改造。把新舊制度的中間，造成顯然的鴻溝。研究法國市政制度的人假如有好古的脾氣，將很留意於一七八九以前，但爲實用起見，無取乎在那種初步時代費很多工夫。法國城市史確是從革命紀元。因爲新市政制度，幾乎一點也未採取已往的制度。(2)

憲法議會 (constituent assembly) 第一種行爲便是把地方政治的舊制度從根到梢的破壞，而建立一種民治的，劃一的，系統的制度。這種新制度一七八九年施行，使四萬四千多傳統的地方單位，所謂區或鎮者，(paroisses or communes d'habitants) 都成爲地方自決的單位，且要建立一個組織簡單的政府。依該法的規定，凡市均須有一個民選的市長與議會，至於選舉權，很近於男子普選的原則，因爲極小量財產的限制僅排除市民中極貧之人而已。(3) 的確，這個法令的本意，是把城市當小共和國看待，使牠們選舉自己的治者，管理牠們自己的事務，不受任何高級官吏的干預。一七八九年法最激烈之點，乃是把地方政治制度立刻變成民治化與分權化。(註二) 在一七八九至一八九〇年二年中這個制度施用於法國大小一切城市。

(註二) 分權化過於過激，因爲有些市的居民僅十數人而已。

牠的規定失於過激

但憲法議會改組城市制度的法律，和大部其他法律一樣，同是走的太遠而且太快。牠對於辦理地方事務門外漢的人民，所委的權太多，而又不加以中央監督。爲遵從革命熱狂，求平等，求劃一之故，一七八九年法律的製定人，沒顧及城市與鄉村重要之不同的需要與問題。他們要用一種行政制度應用於一切地

域，那對於城市極不足用，而對於鄉村又太複雜，而且這種制度最大的缺點，差不多把中央對於城市的管轄權完全取消；如此，使公共安寧與巴黎政府彈壓地方擾亂的必需權力，同受其弊；因之，其後四五年間法國遂大為震蕩。(4) 甚至於該法作廢後一世紀之久，按性情看或按經驗看，法國人仍未證明他們適於施用像一七八九年憲法議會所建立的那樣地方自治制度。

牠所引出的流弊

新法施行未久，缺點便行顯著。所謂地方自由制度的建立，形成「紅恐怖」(Red Terror)的門風與壓迫，證明這種自由是不平等的。地方冒險家用武力與威嚇獲得他們的地位，而自己聲明由人民所選舉。城市陷於這種政治狀態者不下數千。這種地方頭目的殘忍暴虐更遠過於波邦(Bourbon)朝官吏的所行所為；而且他們更是無法無規。他們妄用納稅人的金錢，且時常賣出市土地以支付經常用費。暴動與騷亂幾乎無日不有。斷頭機於是盡充分能力的工作。這種風波之下，使巴黎的領袖們，非常驚恐。他們恐怕各省的混亂，如不立刻約束，將引起「反革命」。巴黎派領袖都是市自制主義的信徒；但現在由於實施結果的流弊，不能不應風轉舵。

一七九五年的反動

一七九五年法國在執政(directory)之下，革命到了第二步且較為平靜時代，於是國民政府決定把城市置於中央較嚴的監督之下。因此該年的新憲法對於市制度便加入一些改革。(5) 市民選舉地方政府官吏的權仍然保留，但其官吏須對中央政府確實負責。依此種規定的結果，未久，「區」(arrondissement)遂代「市」(commune)作為地方政府的根本單位。市無論如何大，都作成「區」，行政權操於市民選舉

的五人至九人之『區執政』(cantonal directory)。至於小市(五千人口以下的一切市)由若干市組成爲『區』；於是『市』遂失掉牠們的自治權而僅成爲『區』中的行政區劃。換言之，所有大市或小市的集團，都建立一種委員式的政府。法國三個最大城——巴黎，里昂，馬賽——每個都分成三個以上的城市，適用一種特別行政制度，以便於中央執政的嚴格監督。

一七九五年法律的缺點

一七九五年法，無疑的，有使地方治安與秩序容易維持的功効；但此種新制度並非人民所歡迎。『區』純粹是一種強制的劃分，既無歷史的傳習，更無情感的統一。『市』(commune)乃是唯一的地方單位，法國人對於市有熱烈的愛護，而中央政府忽於此點，不用市作地方行政單位，確是鑄一大錯。這個制度雖然幫助政府阻遏了騷亂的趨勢，但因為牠是一種調和，而且帶一半反動，所以並未引起任何地域的擁護。

一八〇〇年拿破崙的改組

執政政府所建立的市政府制度僅存立到一八〇〇年，當拿破崙掌權作法國『第一執政』(first consul)時，更作進一步的變更。(6)拿破崙的改組，一方面可以看作是一七九五年制度的發展，因為牠把中央管轄地方事務的途徑作詳盡而廣大的伸長；另一方面看，牠又是一種反動，因為牠又承認『市』是地方政府的基本單位。『區』制仍然存在，但在拿破崙制度下，牠們不過是司法區劃。拿破崙憲法規定，凡『市』(註三)都由市長一人，市副(adjoint)一人或數人，以及依照居民多寡而定的十人，二十人，或三十人的市議會所治理。但市長，市副及市議員全由中央政府直接任命，或經其代辦，省長任命。於是乎十一年的分權主義與平民政治同歸於盡。革命後邊便是反動——幾乎是不可避免的現象。

地方政府
中拿破崙
的故事

(註三)現在已將小市取消一些，所承認爲市 (commune) 的，從四四、〇〇〇減到三六、〇〇〇。

圍繞拿破崙第一的令名有很多故事。他自命他是「自由」、「平等」、「博愛」，革命的三主義之信徒，但他的爲政又顯然是全個的反動。他未給法國城市新的自由，反之，他把牠們在他未掌權以前所享得的自由，剝奪其大部。由性情或信仰上看，拿破崙全不是贊成民主主義的人。他不信民主主義能建設法國的安全，甚至世界的安全。他憎惡一切騷亂無政府的樣子，而且對於新發現的自由也不能了解，他乃是「秩序」、「制度」、「系統」的天使。雖然他嘴唇上永是尊重「民意」，但他願意「民意」的表示，總要依照他自己的希望。他信憲法——須規定的「簡短而含混」他信地方自治——須在嚴格監督之下。他信民衆選舉——須得他自己派員保障人民投票。都雷 (Dooley) 說：「我會給人民以選舉權，但我實爲其保障。」那便是拿破崙的哲學。

拿破崙重
建中央集
權制度

拿破崙制度的最大特色是機關的建立，由此，中央對地方的管轄與監督，纔能從巴黎以達於三萬六千的「市」各「省」(department)——革命政府所區分的法國行政區劃——依規定都設一個「省長」，由中央直接任命，直接向中央負責。這種省長 (prefect) 就任命方法與權力範圍看，與波邦朝時代致怨的「按察使」並無重要區別；而且他們現在都是「拿破崙行政環」的有力環節；這種事實很能表示是爲壓迫時反對中央集權的暴力而設；不過變化名稱而已。再有裝束方面也有些改變。舊日的「按察使」時常穿一種軍裝；新式的省長，是穿一種半文半武的服裝。拿破崙深信薩士比亞所說的「衣以彰人」

(一)會與
省長

(the apparel of proclains the man) 那句話，所以他裝飾他的省長用青外套，白短褲，銀領，紅巾，三角禮帽，以及絢綉寶劍。在一個通告令中他對省長們宣言，「你們的職責，包括一切公共的福利，興隆，與治安事務」的確，這八十三個省長是受第一執政的極大委託！

(二) 縣與市

一八〇〇年憲法更把各省分成行政新區劃，叫作「縣」(arrondissement)，每縣設一個「副省長」(subprefect)，他的行政權大體和波邦朝的「副按察使」相仿，不過現在他乃是省長的僚屬。至於地方單位的「市」，其市長全由中央政府諮詢省長副省長的意見而任命。由於此種任命省長，副省長，與市長的連環式，中央政府知道牠的命令與裁決能達到國內一切邊僻地域。牠是具有三萬對眼睛與耳朵的政府。各個小村鎮牠都有監視人，——而此種監視人之上，更有監視他的人。這個全組織能畫成正確的等邊三角形，人民作底邊，第一執政作頂點，官吏的教政作兩邊線。一八〇〇年法國地方政府的拿破崙制度，乃是創造政治家的一種傑作；因為拿破崙時代以後一世紀中世界各國所發展的中央集權制度差不多以牠為最近完善的代表。(註四)

(註四) Bonaparte 與 Corsican 都是拿破崙的名字，書中有时都用。

subprefect 譯為副省長可，譯為縣長亦可。

此種地方
政府制度
有廣泛的
擴展

拿破崙的中央集權行政制度，應當有比上文更多的敘述；因為牠的特色不僅法國現在仍然保持而且影響到其他各國——意大利，比利時，西班牙，希臘，日本，以及南美各邦——的地方制度，也很大。不管牠

的缺乏民治性而唯就牠的永續性與廣泛性判斷，一八〇〇年「憲法」確是一個超凡的典憲，足以與拿破崙法典(Code Napoléon)同為世界上赫赫有聲的立法紀念品。因為拿破崙的城市法典已經和他的民法法典一樣的擴展到半世界。牠已經到了法國三色國旗永未飄揚過的地域。因此，假如說英國是十九世紀議會政治之母，對於世界各國中央政府的進化有重大影響，那們，法國對於世界上地方行政制度的創造當居同等重要地位。牠使許多地方達到中央集權的勝利。「英美式」的市自治，脫掉中央監督的主義，並未貢獻到大部歐陸的國家。的確，歐陸各國牠們自己需要自決，但牠們決不設法把自決權賦與牠們的省或市。牠們贊成法國一位著名公法學家的意見，就是，市自治雖然是「一個卓越的主義」，但其實施必須依照國家的利益。「否則，城市將搜盡市民納稅能力，而國家將立於民窮財盡的地位。」(7)

一八一五
一八一三
一八一五
波邦復辟
的波邦朝
○至一八
下法國的
市政制度

一八一四至一八一五年拿破崙帝政的傾覆，法國地方政治未發生任何重大變化，因為波邦朝雖然復辟，但未恢復昔日的專制虐政。(昔日王家的特權已有減削)，舊王朝復活並未帶來牠的舊政治。復辟的波邦朝對於一切不願有所更張，所以拿破崙的城市制度，省長的嚴格監督以及地方官吏的任命，在波邦復辟的十五年中，完全保持，毫無變更。但一八三〇年小革命(Little Revolution)波邦的再倒，奧連(Orléans)朝的路易非力(Louis Philippe)成為法國之王，彼時雖然是王政，但趨於開明。在各種開明政治之中「市民王」(Citizen King)允許依自治主義為基礎改革城市制度。

一八三〇
這種允許僅履行一小部分。新政府給與市民一部選舉市官吏的權，但並非大部。一八三一年法律規

至一八四八年奧運朝治下的情形

定市議員須由具有法定財產與教育資格的市民，間接選舉。市長與市副由中央政府依省長推荐而任命，和以前一樣，不過必須從市會的議員中遴選。這些全足以表示一種趨向地方自治的初步。奧運朝像波邦朝一樣，恐怕放鬆中央管轄而危及安寧。一八三一年法律對於城市事務的中央監督的嚴格並未減少；其後六年曾給市議會一種有限度的獨立職權，尤其關於舉辦地方改善事業。

至一八四八年奧運朝治下的情形

一八四八年法國又成爲共和國新憲法顯明規定一切城市選舉必須充分承認男子普選的原則。(8) 依此所有各市的市議員，便全由成年男子所選舉。該時，地方分權制度也更進一步，就是允許六千居民以下的市，市議會自己選舉市長與市副，不受省長任何干預。而較大城市，此種官吏仍由上級任命——

一八五二年第二帝政下的情形

不過總由市議員裏選任。這是對於民治與自治兩方面重要的讓步，但並未支持長久；因爲四年之內第二共和變成爲第二帝政 (Second Empire)，於是中央政治的變化，轉瞬間就反應到地方政治。一八五二年較小的市便失掉自己選舉市長的特權，同時大市的市長市副須由市會議員中選任的規定，也被取消。(9)

拿破崙第三對於市政府的管轄

官命候選人與操縱選舉

總第二帝政期內市議員的選舉權，表面看是在選民之手，但大多數大城的選舉，實是一種羞恥。各個選舉，中央政府的「底柱」(supporters) 便被指定爲「官命」(official) 候選人，於是巴黎的政治勢力盡全力替他們競選。假如如此而仍失敗，便毅然的造偽選票以舞弊操縱，其情形較諸十九世紀前五十年美國塔滿芮黨的行爲，有過之無不及。法國在拿破崙第三時代，選舉舞弊並不困難，因爲計算選票總在選

舉日子之後。選舉官爲保持票箱的安全，把牠拿到家「過夜」，選舉官是中央政府的徒黨，當計算選票時，他常作計票監督，使計算正確。這裏應當說明的，就是法國那時候並沒有現在所說的澳大利亞式選票 (australian ballot) 所以凡在票箱中的任何印上或寫上候選人姓名的白紙都得計算。因此，更可見避免選舉舞弊的困難了。

種種恐嚇
的方式

第二帝政時代，中央政府更用其他方法給城市自治一種打擊。大兵派到投票地方。報紙有反對官命候選人的，便假種種口實加以刑罰。允許反對派公開集會，但該種集會常被侵擾，破壞。凡第二帝政時代所給與城市的自由，僅是鏡花水月。牠由右手授與，同時用左手奪回。

地方事務
的嚴格管轄

無論所有干涉與壓迫如何之甚，而官命候選人也有時落選。(10) 許多市議會爲反對巴黎帝制幫匪 (imperial gangsters) 的分子所管轄。不過，在那種情形下獨立的選民也無何利益，因爲市會不得省長的同意，不能作任何重要事務，——而省長總是中央信託的。巴黎的號令，無論大小，他全能代庖。假如市會要修道，就商於省長；他使用一個眼睛看看他的皇帝的利害，時常令街道不許用石頭修；因爲當暴動時，石頭很容易拆起建成堡壘。有時，市會討厭這種悻令，便不依他的命令而偏用石頭修，皇帝就能因此而下令解散市會。這種嚴厲行爲的確有些實例，市會被解散，由政府換一個行政委員會代替。因此，全體市議會都成爲懦弱而無能。大多數市會除當牠們被命令去解決款項問題之外，所作的事極少。牠們也沒有花費款項的權。

拿破崙第三
與他的實
行的實約

在這樣情形下，城市的活潑生機完全消滅，市會選舉多數市民都不去投票，他們了解投票是毫無用處的。拿破崙第三是法國皇帝，他聲明他要作人民的保障與民治的良友。這方，他很像他的叔父，大槪西塔（即拿破崙）不過，這個假拿破崙當他誓約將能實行的時候，他是極端多疑而虛偽；這也像他叔父。從拿破崙第三的著作裏，可以看出他可以是一個「社會主義家」與「和平主義家」。你讀他的拿破崙理想（*Idees Napoléoniennes*）很像一個社會主義與和平主義的希奇混合物。但他永未把他的理想見諸實行。在行為方面，他是甚麼都幹，絕非社會主義家與和平主義家，他把社會主義派逐出境外，而且二十年內作三次歐洲戰爭。

一八七〇
年第二帝
政的傾覆

在第二帝政的初年，法國仍是很興隆，而在那種物質興隆的時代，人民對於許多政治壓迫，乃能安然忍受。不過一八六五年後，事業漸趨惡劣，第二帝政內部的弱點大為顯著。因此，使拿破崙作出一種懦弱而昏亂的奮力，去放鬆中央集權，給人民以較大的自由；但主要變化，還在極晚。國內各地正醞釀再起革命。不過，在革命未具實力以前，第二帝政已於一八七〇年普法戰爭的前途倒戈而陷於傾覆。拿破崙第三孤注他的王位，以作該次戰爭——結果，果然失掉。他和他的軍隊大敗於色登（*Sedan*），他並且被俘。當這種敗訊消息傳到巴黎，巴黎羣衆蜂聚在街中，建起「保衛團」，皇家逃往英國，於是乎宣布第三共和。拿一八七〇年九月的巴黎與一九一八年十一月的柏林相比，你可以發現同類的希奇戲劇。

第三共和
的上臺與

當德國仍然佔據法國大部領土時，法國人民選舉一個「國民議會」（*national assembly*），組成

牠對於市
政制度的
影響

一個新政府；這個新政府未久便注意到市制度的改革問題。但牠不能費很多時間去研究出來一個徹底的詳密的完全改造的計劃。因為其他問題有更為緊要的——如設法訂立和約，籌措對德賠款，使德國軍隊退出法國境內，等等問題是。因此，牠決定恢復第二共和的市制度，加上男子普選權與選舉自由，作為臨時的方策。制度方面也有少許變更，但並無很重要的。中央監督的一切主要特點，全都繼續。國民議會自命牠自己是贊成市自治主義的，但未敢措諸實施。

新城市法
典制定的
遲緩

這種臨時方策達到了牠的目的。牠一氣施行到第三共和已經鞏固之時。為應臨時的需要起見，時時由法律作些修正，大部是對於城市的新讓步。如一八八二年允許城市選舉市長與市副，施行自治，便是一例。法國各種情形的不安，使市法典的制定特別遲緩。第三共和是否長久，無人知道的。有些時候牠行將傾覆，誠然，若君主派聯合一致，牠一定是破碎的。不過，以後，第三共和竟渡過種種風濤，且依已往八十年看，牠的永續性，似乎已經確證。因此，政府纔覺得可以把城市的各種法令，作一種慎重周詳的訂正。這種行為的確急為必需，因為法律經過長期繼續的修正，刪除，調換，已經是雜亂而混淆。依此，一八八三年政府任命一個九人委員會去研究一切關於城市的立法，校勘已往的規定，作成一個詳盡的市法典。

一八八四
年的法律

這個委員會在次年便完成了牠的工作；於是把法案提出於法國國會，其中經一些修正，便由兩院通過，一八八四年四月五日即行依法頒布。(11)其後未久有一個詳盡的國務部令給牠一種充分的解釋。

牠的範圍
編製與內
容

一八八四的城市法典是一個條文清楚編製有序的模範。牠一共分一百五十七目，大多數都是簡賅

的。關於法國市行政，除了專家所需要知道的法理而外，學生看過這個法典能以完全了解其規定。一八八四年法律乃是修正已往的法律，並無骨節的變更，新加的不過十一目。牠乃是法國村、鎮、城市政府的基礎。⁽¹²⁾唯一例外不受牠的規定者為巴黎、巴黎和倫敦相同，作為京都特別區待遇。此外更有六個大城——里昂、馬賽、鮑道、濤廊 (Toulon)、尼斯 (Nice) 與雷賽 (La Seigne) 是法典中警察規定的例外，牠們是在特別警察制度之下。除這些特例而外，一切法國城市全是相同的制度。

全國地方
由此法典
所統治

法國城市法典最卓越的特點，或者是牠對於村 (village)、鎮 (town)、城市 (city)，沒有作出區別。所有村、鎮、城市皆概括在混含名詞「市」(commune) 的裏面。一九二一年統計法，國共有三六、二六〇市，其中未包括新收回的阿爾薩斯羅倫 (Alsace and Lorraine) 二省。市中居民不足五〇〇的，有一、八〇〇以上；居民不足一〇〇的，有二、〇〇〇以上；居民不足五〇的，還有一三七市。就另一方面言，居民一、〇〇〇〇以上的，約三〇〇市；四〇、〇〇〇以上的，約六〇市；一〇〇、〇〇〇以上的，約一五市；里昂馬賽二市，各有五十萬的居民；巴黎居民約三百萬以上。以面積論，也有很大的不同。法國最小的市，僅民超過任何的面積；最大的市 (愛利斯 Ales)，面積約四百方哩。自然巴黎是法國城市中的巨漢，其居有三百方碼其他十市的總合。但一般意識，並不認賽因河上的城算作「市」，牠自己便是一省。(departement)。賽因省是由巴黎及其附近少數小城所組成，乃法國八十九省中人煙最密的地域。

法國是許多村落、鎮市加上少數大城的地域。全國人口僅四分之一居於一萬人口以上的三百個市

裏法國大城的增長，比英德美慢的多。這一方面因為近五十年法國全人口沒有重大增加，另一方面因為法國幾乎沒有進口的移民，再一方面就是因為農業仍然是法國人民的主要職業。

劃分全國為三萬六千個市區，而其中大部僅僅是一塊土地，於是生出種種實際的困難。最顯然的困難便是幾百人的小城市去單獨設備牠們自己的公用事業。為解救此種困難，於是一八九〇年法律規定於特種事業之需要時，若干市得以聯合。這個法已加入市法典條文中。（註五）在這個法律下所產生的城市聯合，本書以後要有說明。（註六）

（註五）一八九〇年三月二十二日市聯法（Loi du 22 mars, 1890, sur les syndicats de communes） 作成市法典中

Title VIII, Articles 169-179

（註六）見十七章。

這個制度
的一般缺點

最近幾年來法國全個市制度受種種方面強烈的批評。怨言的大意是，中央政府對於市的事務管轄太甚；事務當由市長與市會解決的，省長的干涉過甚；「這種剝奪地方的責任，不啻國家有機細胞之被狀賊」吶喊的口號是，中央集權太甚，部員政治太甚，家長制度太甚，巴黎太甚。這種吶喊是有很多根據。法國市法典規定如許的絕對劃一，而且如許的極端中央集權，不啻剝奪民衆在地方政治的權利。法國有人說過，城市制度造成自由國家的實力。他說的確對。城市自治的大利乃是在牠能供給人民一個公民訓練的學校，牠把政府引到各個人的門口，而且迫他們去參與。否則，政府離人民很遠，不負責任的官吏去決定警

被歷史拘
住的國家

察薪金的多少，學校須要教甚麼功課，以及兒童在甚麼地方遊戲；沒有比這個再足以滅殺地方尊嚴與公共精神的了。地方的責任乃是養牠，滋氣養撫育小細胞——村，作成整個的政治有機體。

不幸，法國被牠自己的歷史所禁錮。歷史對於一國，和記憶對於一人相同——被火燒過的嬰孩，總是怕火。大小一切革命，暴動，保安，農民騷亂以及「紅恐怖」等等印象——仍舊纏繞法國的腦海。法國的腦海與中央管轄，法律，秩序聯合於一起。我們用一個法人愛用的比喻或者更為相當，一七八九年法律允許過度自治的結果，鬧的全國遭悲慘的磨難與損傷。而後拿破崙出來收拾國家的損傷，把破骨頭上敷以「骨夾」；於是纔得復於原狀。誠然，現在是去掉「骨夾」與綑帶的時候，因為從外部看，骨頭與傷痕早已復原——但法國立法的人們還沒有把法國看作那樣。他們被鄉村傳統的觀念，自由城與騷亂相聯帶，所佔據，而平均法國的農民又覺得他們已經是飽嘗騷亂了。他們的希望就是讓他們平安的住在祖遺的田園。城市政府的中央管轄於他們一點無所煩惱，至於掌城市自治旗號似乎已不是國會議場上爭勝的理由了。

• 中國地方制度與法國相類之點甚多，學者須特別注意。

看法國革命以前政治上實官獨尊，雜捐苛稅，以及人民納重稅而無享受的情形，不盡較得與我們已經革命以後的今日，猶相彷彿。

看法國革命後之幾次假共和而實專制，尤其拿破崙第三時代，不盡覺我國人民現在最宜注意與此類似之點。「剝奪地方的責任，

不啻國家有機細胞之被戕賊」我國現在更應注意此點。

參考書目

- (1) Henri Pirenne, "Medieval Cities," (Princeton, 1925), especially chap. iii.
- (2) Albert Babeau, "La ville sous l'ancien régime," (Paris, 1880).
Amédée Gasquet, "Précis des institutions politiques et sociales de l'ancienne France," (2 vols., Paris, 1885).
Achille Luchaire, "Les communes françaises," (Paris, 1890)
Adhémar Esmein, "Histoire du droit français," (8th edition, Paris, 1908).
H. Berthélemy, "Traité de droit administratif," (3d edition, Paris, 1905.)
- (3) "Décret sur les municipalités," (December 14, 1789).
J. B. Duvergier, "Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, avis du conseil d'état," (107 vols., Paris, 1834-1907), I, 63-67.
F. A. Hélie, "Les constitutions de la France," (Paris, 1880), i, pp. 59-72.
F. M. Anderson, "Constitutions and other Select Documents Illustrative of the History of France," (Minneapolis, 1904), pp. 24-33.

- (4) E. Lavisse and A. Rambaud, "Histoire générale du IV^e siècle à nos jours," (12 vols., Paris, 1896-1908), viii, pp. 79 ff.
- (5) "Constitution du 5 fructidor de l'an III," (August, 22, 1795).
Duvergier, "Collection," viii, pp. 223-242;
Hélie, "Constitutions," I, 466-493.
Anderson, "Constitutions and Documents," pp. 212-254.
- (6) "Constitution du 28 Pluviose, de l'an VIII," (February 17, 1800).
Duvergier, "Collection," xii, pp. 78-116;
Hélie, "Constitutions," i, pp. 611-626.
Anderson, "Constitutions and Documents," pp. 283-288.
- (7) Joseph Barthélemy, "Le Gouvernement de la France," (Paris, 1919), p. 176.
- (8) "Constitution de la République française," (November 4, 1848), Par. 79.
Duvergier "Collection," xlviii, pp. 560-609;
Hélie, "Constitutions," ii, pp. 1102-1129;
Anderson, "Constitutions and Documents," pp. 522-538.

- (9) "Constitution du 14 janvier, 1852," Titre VIII. Par. 57, in Hélie, "Constitutions" ii, p. 1171.
- (10) Louis Puech, "Essai sur la candidature officielle en France depuis 1851," (Montpellier, 1922).
- (11) "Loi sur l'organisation municipale du 5 avril, 1884." Duvergier, "Collection," lxxxiv, pp. 99-148.
- (12) Léon Morgand, "La loi municipale," (10th edition, 2 vols., Paris, 1923).

第十二章 法國城市的中央管轄

「市」是地方單位

一八八四年市法典並非由「市」(commune)的定義起始。法國人對於這個歷史傳來的名詞無取乎定義的。「市」是法國的基本地方單位，其他地方區劃——「區」(canton)、「縣」(arrondissement)以及「省」(department)——都是市的集合或分化而成。依法國作家的意見，「市」是具有「真正人格」的，在美國人便可以說牠是「法人」。(註一)一個「市」可以包含幾個「區」，甚或幾個「縣」，在那種情形下，區和縣便成爲「市」的分區。大部分「市」在一七八九年前，即有一定疆界，但有些市是革命後，改組與聚合的結果。市法典規定，一市分爲兩市，或兩市以上聚合爲一市，以至於變更疆界，均須由省長舉行考察或審詢而定。該種考詢可以由利害關係市會之一造，或法定數目選民之請求，而後舉行。考詢後把一切證據都送於省議會(general council)。省議會如批准，便把變更的建議案呈於平政院(Council of State)。平政院如批准，便成爲一個法案，呈到國會以求通過。這樣看，這個程序是非而且難。但市的聚合與創設，差不多每年都有。

建立新市與變更疆界

(註一)「市」的法人地位來源很遠……那種法人地位直至於大革命……大革命也未將「市」的法人地位搖動。(1)

名稱的變更

市的名稱幾乎比牠的疆界更爲神聖。除非市會的請求，法國總統頒發命令，市名不得變更的。因此可

以知道，無地方自己的創議市名是不能變更的。而且總統非得省議會的審核，與平政院的批准，不能頒發該種命令。而在允許變更之前，更常須與郵政機關審議以免地方名稱的重複。縱然市名的拼法也非由總統命令，不能變更。不過市中各區的名稱，市會得省長的批准，可以自動加以變更。

「市」的
法律地位

法國的「市」是法律上的法人地位，有訴權與被訴權，訂契約權，以及享有財產權。牠的法人機關由市會，市長，以及一名或數名市副 (adjoint) 所組成。這個市機關對於一切關係方面，居民，他市，以及高級政府，作市的代表。行政與立法之間沒有清楚的「分權」，但差不多有充分的「分職」 (separation of functions)。市會專司舉辦財政，而把財政支出的職務給市長，市副，與長任官吏們去管理。

牠的廣泛
的權

時常有人說法國城市享有一「廣泛的權」而美國城市僅享有苛薄的議會所輕微恩賜的權。那種形式的論調完全謬誤。法國市法典對市會權力的規定，非常賅括，的確不假。法典上說，「市會自己斟酌處理市內事務」。這種條文，似乎允許城市完全自治，但實際並非那種義意。其實際義意所謂市會有處理一切地方事務之權，乃是表明市會有創議與建議權；並非對於一切事務，或大部事務，有最後解決權。

「廣泛的
權」在法
國的限制

對於這方面，須要注意法國立法用普通名詞而不加限界規定的方法，而把法律施行時的限界權，留與行政機關去規定。美國立法極端詳密，包括一切可能的及或然的事件。那便是美國法律所以非常的多而且長的原因。美國不願意給總統或邦長以權力，去限界或擴大任何法律的規定；因為那很足以違反長久撫育的「治法」，而非「治人」的主義。(principle of government by laws, not by men) (註二)

法國不管這一層。法律上常用很廣泛的語句規定一種原則，並且規定「政府行政機關的法規，須規定法律的施行」，於是法律大有伸縮之餘地。一切都要依行政法規的規定爲準，牠們可以對法律所規定的一般原則大加界限，並且那是很常見的情形。

(註二)不過，美國現在也正趨向行政立法的道路。一年一年的給總統、邦長，以及其他行政官吏較多的制立「行政命令」與「行政法規」之權，以補充法律之不足。

據此，可知市法典中所規定，給與「市」的處理自己事務之權，並非真是那種善意。由於種種法律與命令看，很能清楚，所謂法國城市享有自治權如是之久者，不過是牠們所選的官吏處處迎合上級政府的旨意，如是之久而已。事實上，法國中央政府對三萬七千個城、鎮、村，說，「幹請你們任意幹你們自己的事務。不過假如必需時，我們要嚴密的監督與干預」。

市政府的
權有三種

但，這並非是說，高級政府在任何時，對任何事，都有干預之權。有些事務是完全在地方官吏管轄之內，而不受高級政府覆核的。又有些事務非高級政府加以否決市會可以施行最後權的。最終權是必須預先得得到高級政府批准的事務。關於後二種無取乎作詳細的區別，因爲那種區別事實上無何重要。蓋必須得上級政府的批准，與上級政府能加否決，批准與否決的事先事後，並無若何不同。就是批准有總統、內政部長、省長，或副省長各種不同機關的規定，也並無何等重要不同之點。因爲他們全是同一「監督機」中的機輪。

中央管轄
地方政府的
機關
總統

市政府有些行爲必須得大總統 (The President of the Republic) 的批准。例如法典中規定，凡城市預算歲入部分，總額超過九百萬法郎者，必須經內政部長呈於總統，得其批准之後方能施行。不過，已經知道法國是責任內閣制度的人，無取乎說閣員乃是真正施行批准權的人；因為總統的行爲必須根據閣員意見的（註三）。預算案是由市長與他的屬員們所備製，而後提出於市會，市會可以依自己的決斷而修正市長所提出的數目；這個以後還有敘述。市會可以增加，減少，取消，加入，任何項目。市會把預算案辦完後，呈於省長，如其歲出總額超過九百萬法郎，省長便轉呈於巴黎；否則便在他的省署加以校訂。再，凡大市的財政局長全由總統依財政部長的推薦而任命，財政部長的推薦是由市會所呈保的三人中所遴選。這是保障高級政府的教令，市會不能規避的政策。假如市預算未被批准，市會必須依上級政府的意見作成修正案。這種事務若不順從上級的意旨，總統便可以將市會解散，下令舉行新選舉，或臨時任命一個委員會以資代替。

（註三）一八八四年法典規定是三百萬法郎，但一九二三年三月五日的法律增爲九百萬，因為法郎價格低落之故。歲出歲入在預算中須是相等的，所以文中謂歲出總額或歲入總額無何關係。

（二）內政

法國中央政府對於城市事務的監督權，大部分掌於內政部。內政部長 (minister of the interior) 是法國內閣閣員之一，在內閣中佔重要地位。他和其他閣員相同，由內閣總理遴選，向國會負責。按理論言，是向上下兩院負責，但事實上，差不多全部是向下院負責。內政部是各部中的一大部，其中遞次分爲各司，

各局，以及各科等等。凡此司、局、科的首長全是部長的屬官，他們也都是管理按例公事的長任官吏。此外，部長還有他自己的「一個小內閣」(cabinet)，是他自己所選任的親信顧問；他們依部長的去留而去留。

牠的組織

內政部乃是中央集權的金字塔之塔頂。牠是巴黎的中央政府監督地方政府的主要機關。美國聯邦政府中沒有和牠相等的一部，即各邦政府也沒有和牠相仿的一部。華盛頓政府可是有一個內政部長，但他並不管理地方政府；他乃是管理特許、郵金、公共土地、印第安事務，以及其他種種雜事。巴黎的內政部長專管中央監督範圍內的事務；就是專監督地方政府的公安、秩序、保健、安寧，以及善良政治等等。內政部長時常變更，因為法國內閣總是短命的；但這並不影響於部內工作的繼續性，因為工作差不多全是長任官吏們所辦理。

牠的職權

內政部對於地方政府方面的職權是繁多、變化，而且重要。牠頒發地方事務的命令與法規。許多命令名義上雖由總統頒布，但實際上確由內政部製定。命令是由總統署名，再由部長副署，而下於省長，由省長再轉於各省市市長。大概命令頒布時，都附一篇說明的通告，也是由內政部備製的。

(三)省長

第三個施行監督的機關便是內政部的地方機關，省長與副省長 (prefect and subprefect)。我們已經知道法國分為八十九省。各省的面積與人民很不一致。牠們的名稱大體都是依河、山，以及其他地理特點而定。因此有賽因 (Seine)、羅恩 (Rhône)、阿爾卑斯——海濱 (Alpes-Maritimes) 等等。各省的長官就是總統依內政部長的推荐，所任命的省長。按例，省長總是在行政上很有經驗的人士；任命一個白丁

他的僚屬

作省長，很不易見，縱然內政部長若願意，也能辦到。部長以省長們爲其耳目，對於省長不時的加以調換。省長的職務是遵照內政部長的意思，施行他的命令，並且（不少）爲部長的利益，去運用靈敏的政治手腕。八十九省每省都有一個主要城市，那便是省政府的所在地。省長便在這三色國旗飛揚的省署辦公。他有一大批僚屬，其中有一個省副，一個秘書長，三個諮議，與多數指導員，工程師，會計師，檢查員，書記等等員司。法國法律上規定這些官吏的選任方法，且規定其特定資格。大部分高級位置全須由低級升補。

他的職權

省長有許多職權，但最重要的是監督城市施行內政部的命令。內政部長所說的話，八十九個省長便把牠變成行爲。凡城市預算案都經省長辦公處的檢閱，而後附以批評或贊助而呈於巴黎。凡特別稅與市借債超過一定數目的必須得省長的批准。對於某種市官吏的任命也須得他的同意。他指定市會開會的日期，並且若發見市議員們所討論的事務超過權限範圍時，他可以令其停會。對於許多事務他頒發省令（prefectoral decree）凡在法國住過的人，都可以想起道上的招貼板，所貼的省長之白色告白。一百五十年前時候，人都說法國是由「四十個按察使所統治」，同理，差不多可以說，法國今日是由於八十九個省長所統治；因爲省長就是早日按察使的嫡系繼承人。國務員們來去不定，而省長們保持事務的進行。他們確是運轉「行政機械的人」。法國假如取消共和而再演一次君主政體，於行政機械不至有若何動搖；但假如省政府有一星期的關門，全國即將陷於駭人的混亂。

（四）副省長

除省署內部的僚屬外，省長在省內所分的各縣，每縣縣城（除省城所在的縣外）都有一個副省長。

省長看副省長是他自己的僚屬。副省長由巴黎任命；他在縣中的公署並不甚大，屬員也不甚多。他沒有（或者差不多沒有）獨立的行政權。古怪的玩世主義派給他一個「省長的傀儡」之渾號，那就是說他不過是傳達上官意旨的人形機械而已。

不過，副省長實際上也不僅是一個傀儡，因為關於中央監督制度上，他擔任許多按例的工作。副省長是一個「忙差」，他有一大部書記人員去工作。並且他更是地方黨會，在政治上非常活動。他希望進級，並且他一進級便可成為政治領袖。就所有情形看，中央監督的程序確是經副省長上到省長，而後由省長以轉於巴黎內政部。這些官員全是政客，活躍的黨徒，這便是法國中央監督所以不能公正的原因之一。

中央管轄
是否過甚

在早，省長與副省長（有時）對於市政有很大的獨斷權。他們可以依自己意見去創議，而且常被中央嘉許。但以後長途電話把這種情形全行變化。現在，省長對於疑難事件，他便先電請內政部求得確定的命令。省長自然願意那樣辦，因為那可以解除個人的責任。所以現在雖然按例公事繼續的分散於八九個省政府與三百個縣政府，但一切中央監督權是趨向集中於巴黎了。有人批評此種制度的結果乃是「大腦中樞沖血，而四肢癱瘓」。換言之，內政部擔負的微末細碎事務如此多，將使牠患一種瘀血症；地方政府的創議權又如彼小，又將陷城市於一種萎弱病。

牠的解體

不過，我們也不可以認為法國的「市」完全受巴黎政府的指揮，而無自治。有些事務牠們是確有自由的。上級監督雖然包括許多事務但未包括市行政的全體。副省長，省長，內政部長干的預是頻繁，壓迫，而

有時還「爲黨」；但通常總是合理的，而且總是保障市官吏使之不至陷於舞弊行爲的。監督並非僅是越俎代庖的美名，也非是總由政治關係而左右，像時常所想像的那樣。美國人嘗認爲，邦議會（state legislature）干預城市事務的主要反對之點，並非是牠的干預頻繁，乃是牠的干預之不合理。從鄉區選出的邦議員固執牠們對於事理的拘滯陋見，硬要適用於城市。他們所制定的法規不僅是不理智，而且不可施行。法國中央監督制度可以免去這種弊竇。內政部的官吏多是城市事務的專家。他們了解城市事務，比市長、市議員爲多。他們拒絕批准市預算某項時，其行爲多不是越俎代庖或含有政治意味。大多數總是希望保障納稅人的利益。中央監督會節省法國城市多少百萬的浪費。美國城市缺欠這種監督，已有許多浪費的反應。

法國中央
監督的事
項

現在讓我們看看法國中央監督制度實際如何運用。上文已經說過市會有權辦理「市中事務」。但這種文義內所指的市中事務是甚麼？並且「市」、「省」、「國」三種事務的界線在那？在美國已經允許城市自治的各邦，也發生與此類似的問題。並且美、法二國有大致相同的答覆，差不多都是對於城市權限，作很嚴格的解釋。比如公共教育，法國不認作是城市事務；大多數美國的邦，也是如此。中央監督教育之義意是在注意教育之標準與劃一。法國全國教育系统全是國家化的，大部歸「公共教育部」（ministry of public instruction）管轄，不過農業教育歸「農業部」（ministry of agriculture）管理，專門教育大部歸「商業部」（ministry of commerce）管理。所以初級教育的行政單位是中央而非城市。校長

（一）公共
教育

與教員是省長依法律規定的章程而任命，不過校舍是由市政府建造與保持。市長有權視察初級學校，但此外對於教育便無何職權了。

(三)救貧 公共救貧事業城市政府也不很掌理。凡市都有一個「救助局」(bureau d'assistance)，局中人員由省長任命，其職務是施行省長的訓令。(註四)有些大市有更詳細的組織叫作「慈善局」(bureau de bienfaisance)其權限稍微較大。但局員的任命也是相同。救貧機關的經費大部分取給於娛樂稅，但當稅入不足時，中央便與以補助。

(三)馬路 馬路有些由市政府掌理，但主要馬路則不然。法國馬路分爲二類，一爲「主道」(grande voie)包括一切重要馬路；二爲「附道」(petite voie)，指一切不關重要小路而言。(註五)前者由「公業部長」(minister of public works)管轄。各省省長便是他的代辦。市會對此種馬路無權過問。後者是在內政部長管轄之下，在各市便由市長作代辦。市長在內政部監督之下對於小馬路掌保持與修理之責。但是，須要了解市長作這種事務乃是爲上級機關作代辦，並非依地方官吏的資格。

(註四)有一個市中有個醫院委員會，該會就是按例的救助局。醫院委員會由市長與六名委員所組成，其中四人由市長任命，二人由市會選選。

(註五)巴黎的一切街道，無論大街支道，全包括在「主道」之中。

(四)警察 保障法律維持秩序，在法國也不是城市的職務。有些大城市長對於市警政毫不參與；小城市的市長

尚有某種限度的統轄權。但他施行這種權，仍是中央政府的代辦，受省長的嚴格監督。這方面的中央監督可謂達於最高點。各地方的警務局長 (commissaires de police) 全由省長，或由總統依內政部長之推薦而任命。城市擔負警款，但不能監督警款的花費。

(五) 財政

最後，是財政方面，市預算（以後還要詳細說明）由市長備製，由市會表決。但任何預算，於施行之前必須得省長的批准，而年度稅收總額超過九百萬法郎的市預算且必得中央政府的批准。假如市預算中沒有充分規定「義務性」(obligatory) 費用，如警察，馬路，救貧，教育等項費用，省長能於預算中加入該項數目，且於必要時，能加入額外稅以供該項費用之需。再有應當說明的，便是城市主要收入全是由中央經常稅率上徵課附稅，其中包括不動產稅。因此中央為保護國家的歲收起見，對於城市費用也必需有些監督。

(六) 中央
監督的其
他途徑

上述，並未包括中央管轄地方政府的一切途徑。實際說，市會行為縱屬純粹地方性質的事務，也須受省長否決的監督。不過其中有兩種不同。省長對於兩種事務的監督也稍有差異。當市會行為僅由簡單的「議決」為根據時，省長就任何理由都可施行否決。他僅須說明，依他的意見，市會議決的計劃是不明智或不適當，因之可以作廢。若是市會所制定的「附律」，省長非用「違法」為理由，不能為之作廢。但此種區別，實際上亦無何重要，因為錯非有經費或其他行為，附律能以施行者甚少，而經費或其他行為，又都必須有省長的批准。所有經費，所有契約，所有財產的公用，全須省長的批准。因此，可知不請教於「省署裏的

上憲」市會所能作的事務甚少，甚至制定附律也在其內。

城市於某
種程度內
有免除嚴
酷監督的
保障

但城市政府並非沒有抵抗省長嚴酷待遇的保障。任何時市政府覺得被壓迫或待遇不公，都得上訴於省長的上官，巴黎的內政部長更可以派代表親見內政部長，這是城市常作的事。假如內政部長不承認省長的不對（這是常事，因為省長的行為已經向他請示），市政府更得上訴於平政院（Council of State），那是法國最高的行政法院，對於任何官憲權力上發生爭執的案件都有最後判決權。（註六）平政院對省長，部長的任何命令都可以予以作廢，即總統的命令，若是屬於行政性質的，牠也能使之失效。所以省長「越權」（Pour excès du pouvoir）所發的命令，平政院自然可予以作廢。例如，省長發一道命令去縮短已經選出的市長之任期，這便是越權的行為。平政院依任何市民的請願，都能取消那個命令。甚至命令縱然在法定權限之內，平政院因為他們「誤用權力」（détournement du pouvoir），也可以予以取消。例如，省長純粹因為個人或政治原因，並不為市長的過錯，而把市長停職，平政院即能取消那個停職令，而使市長復任。

（註六）平政院（Council of State）也可稱「中央平政院」由兩種人員所組成：（一）法國總統所任命的三十五名法官，或「在任的顧問」這些顧問都是卓越的法學家。（二）三十五名特別職務的人員，主要是從已任過政府高級官吏的人員中選任。法規與命令的效力問題，由第一種人員決定。

「平政院」的法文，即 Conseil d'Etat。

平政院的
工作

平政院對於一切高級行政機關之行爲，都有權判決其是否合法與是否合理。至於上訴不僅市長與市會可以，即任何利害關係之市民也都可以。程序既簡單而且不費，所以上訴案非常多。平政院每年所取消部長、省長，以及其他行政官吏的命令很多。牠已成爲保障地方與個人，免掉部員政治的壓迫之一大堡壘。

法國的中央管轄與他國之比

(一)美國各邦

把法國市政府的中央管轄制度與現在的英美制度相比較，是一件極有趣的事。美國上文已經說過，邦政府監督城市，其性質是「立法的」，而非「行政的」。城市政府依照邦議會所製定的詳明法律去辦事，並不依照邦中行政官吏的判斷。美國沒有法國式的內政部長，省長或副省長，也沒有與此類似的官吏。近年來，美國有些邦對於地方政府的行政監督曾有輕微的增長——例如賦與「邦稅務委員會」(State Tax-commission)對於地方估價與稅率的一些監督權——但其增長並不很快。邦議會並未拋棄壟斷式的管轄權。牠們仍舊是自由的運用，即在允許城市自治的邦內，也是那樣。至於議會在邦憲法範圍之內所施行的干預，無論如何酷虐或不公平，市政府是無權抵抗的。沒有像法國那樣法院能以「權力誤用」爲理由而作廢牠們的行爲。

(二)英國

英國，我們已經說過，中央政府對地方政府有大量的監督權，但牠與法國所施用的方法有兩點不同。第一，牠是直接由中央各部施行，而非假手於省長副省長或任何其他機關作代辦。倫敦的中央各部管理地方政府，用牠們自己的檢查員，與其他官吏。第二，英國制度並非把大部監督權聚於一部，而是分散於各

部。英國「內政處」有幾分和法國內政部相似，但牠的職權確不如許寬泛。保健部，交通部，以及其他半打數目的中央部署，也都作監督地方政府的工作。抑或有人更注意到第三個不同之點，就是英國還未到實際上完成行政監督的「制度」。國會把「私法案」制成法律，以及對於「臨時部令」的監督，仍是任意施行。就另一方面看，英國和美國一樣，地方政府對於監督機關的不當行為很少司法的保障。英國中央各部的判斷，若在合法的權限之內，是一定有效的。

法國制度的根本優點
（一）牠確
保地方的
秩序與廉
潔

法國地方政府的中央監督制度，受國內國外的嚴苛批評，但牠也確有幾個優點。否則，牠不能存留如此永久而且更擴展於其他各國。牠是為人民的需要而出現的；人民所最需要的便是安全，秩序，太平，寧靜。牠擔任法國一切城市都確守法律與秩序的保險，並且市政府行為受詳密的監察勢必達到合理的經濟的地步，那就是說，詐偽的官吏不能不敗露，於是可以確保市行政的適當標準。牠為保險地方免去稅政起見，犧牲了地方自治主義。牠更介紹牠自己於歐陸各國，而各國對牠略加修正已經廣泛的採用。假如你了解法國中央監督的大體精神，你就無取乎再細究意大利，西班牙，比利時的相類制度。主要特色全是一樣的，不過蓋上一些不同的名詞而已。實際講，全世界的大國，除英，美，而外，中央監督地方政治就是一個制度。此種中央集權的標榜，不僅是作地方秩序的保障，而且是防止地方款項的浪費，並保障少數黨脫掉地方的壓迫。

（二）確保
少數黨

上文所說的保障少數黨，應當解釋幾句。歐洲各國蜂房般複雜的社會——種族的，宗教的，政治的，經

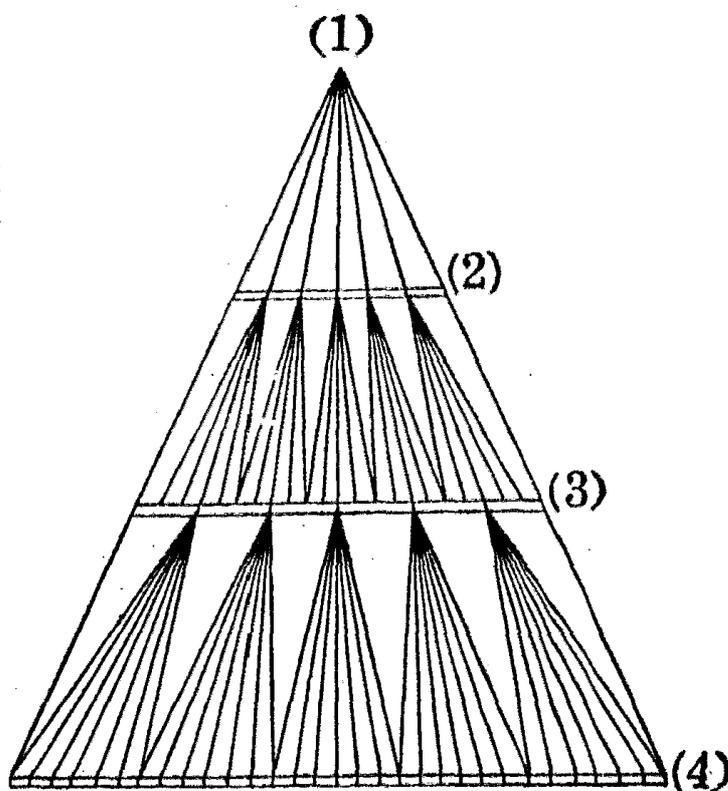
濟的，社會的，以及個人的——那種偏狹量，美國人很難了解。這種偏狹非常酷烈，假如一個省，縣，或市中，少數黨在多數黨的手裏，而任其無所保障，牠便能受到種種差別的與不公的待遇。在那樣環境下，妄談「地方自治是不能轉讓的權利」，實在是費詞。實際上非猶太人想壓迫猶太人，平民想勒索富族，城市人想剝削農民，——一言以蔽之，歐洲任何地帶，都是利用大多數的「神權」(the divine right of majority)以求自私自利。在如許情形下，高級政府的監督權，確是大為必要。

這個制度
雖有優點
但違反民

但是集權化的監督制度，任何地方均不甚歡迎。在法國，牠是受許多地方的堅確酷烈的攻擊。省長與副省長沒有關門時期。取消全個「居間官吏的教政制度」(hierarchy)之建設，時時不斷。而且此種建議受許多大城市的廣大的贊同；但當牠真到了「二者擇一」的機會，其間又不免許多實際的難題。假如給城市自治，法國法學家要問，「拿甚麼去防止城市變成足以流毒全國的膿瘡」？假如給牠們完全財政自由，是否有些城市便要毫無拘束的浪費地方的財富？這便是現在辯護中央集權者所常用的方法。但是，關於這方面我們不能不回憶，大約一百年前，一個睿智的法人，陶克維利(Alexis Tocqueville)所說的話。他說：「詳慎的政府，用不着我的注意或關心，便保障我所快樂的太平，而且不斷的除掉我的途程上的一切危險。假如這個政府是我的自由與生命的無上救主，假如牠更如此的壟斷一切的生存活力，那們，當牠若凋殘時候，一切便都隨之而凋殘；當牠若睡夢時候，一切便都隨之而睡夢；當牠若死亡時候，國家也必定隨之而板蕩。牠有益於我，但畢竟是杏小。」

* 陶克維利這幾句話，真值得中國人特別注意。法國地方政治的中央監督已經極甚了。但較中國地方政治根本就沒一點民治意味，又有天淵之別。法國地方制度與中國有許多相似之點，是中國改進政制時候，容易取法的。

孟祿說法國的中央監督與整個地方制度，好似一個金字塔。其圖形如下：



- (1)——內政部長。
- (2)——89省，各有省長，與省議會。
- (3)——170縣，各有副省長(或稱縣長)與縣議會。
- (4)——37,000市，各有市長與市議會。

(見孟祿一九三二《歐洲政府——五五二頁》)

參考書目

- (1) Maurice Hauriou, "Précis de droit administratif," (Paris, 1921, 10th edition), pp. 253—254.
- (2) M. P. Vaquier, "La question de la suppression des sous-préfectures," (Paris, 1922).

第十三章 城市選舉權與選舉

選舉資格

法國城市除市議員外無人民選舉的官吏。選民每四年選舉市議員一次，市長與市副由市議員選舉。法律規定市議員須由「直接普選」選出；但這種規定並非盡然。因為法國女子既無國會選舉權，也無市會選舉權。市選民冊是根據男子普選權而編製的。凡法國年滿二十一歲的男市民，在市內居住六個月期間者，便有登記權。此外任何非市民，連續繳納市中四種主要的直接稅之任何一種或多種者，也有選舉資

登記地方的
自由取

格。(註一)因此，在市內有營業而納稅的人，不能因其不住在市中，而拒絕其選舉權。一人不得在一市以上投票，但對於登記在納稅地方或居住地方則有自由選擇權。

(註一)一九一四年三月三十一日，對於市法典第十四節的修正。

此種規定
的價值

此種規定很為大多數營業人所贊同，他們為利害關係，對於營業所在的大城的行政，比居所所在的地方，更為注意。美國選民必須在他的「法定居所」地方登記，結果常有許多選民所登記選舉的地方，並非他主要財產利害所在地。許多美國大城，如紐約、波士頓，由於這種原因，剝奪極多重要的營業人與專門職業人的選舉權，因為他們家住在附郭小鎮，於是便不能在大城選舉，也不能在大城當官。但這些男女因為在「城心」(Town Center)營業，乃是重大的納稅人，而且對於市行政的是否效率與經濟，

受直接的利害。

法國制度
是否可行
於美國

這似乎是美國應當從法國學步的一點。自然法國制度在美國將發生限大的流弊——因為人民有兩城登記的取擇權，很能使他們在兩城都登記，而作重複的選舉。但這種流弊，並不足慮，滿可以用防止他種「重複」選舉的方法去防止。與男女選民具有取擇權並非與以詐欺行為的姑息。美國城市選民冊所以繁雜，大部由於「流民」(Floater)所造成，——這種流民是任何地方也不合選舉資格的。至於一個人，營業在此處，而家在彼處的，他決不能利用機會去作違法之行。

無資格

法國城市的選舉權，較比現在各國，可謂最近於男子普選權。法國城市選舉資格沒有任何教育的，財產所有或佔有的，納稅的，或個人歲入的，等等限制。不過，也有一些與他國的限制相仿的無選舉資格之人。所以，當選民若犯某種法定的罪，便失掉有期的或永久的選舉權。所謂某種法定罪不僅包括很嚴重的刑事犯，而且包括許多違反選舉法，或密秘政治結社的法規，等等輕微罪。(註二)例如，犯不法選舉罪便褫奪永久選舉權。當法國法院判處刑罰同時附帶褫奪選舉權時，法院便依法報告於相當的行政機關，所以當編製選民冊時，無選舉權人的名單，市政府總是在手下的。

(註二)現在無資格的大部全是一八五一年拿破崙第三於政變之後，所頒發的組織法令中所規定。

女子無選
舉權

於此，所應當注意的便是法國沒有女子選舉權。這一點與英、德、美現行制度迥乎不同。女子選舉權運動在法國已有多年的歷史，但還未能成功。幾年之前，國會下院(Chamber of Deputies)由大多數可決，

通過一個擴展女子選舉權的法案，允許女子享有國家的選舉權；但上院（Senate）否決該案，也是大多數。此後紛糾似乎趨於平息，尤其自「左派黨聯」（Bloc des Gauches or Coalition of the Left）當權之後。「左派黨聯」是「社會黨」所把持，不贊成擴展選舉權於女子，因為牠的態度是強烈「反宗教」的，恐怕大多數女子受教會勢力所感動；假如她們有選舉權，女子選舉權本是社會黨政綱中有力的臺柱，歐洲各國在大戰後，上臺的社會黨，全首先履行牠們的約言。德國，奧國，波蘭，捷克斯拉夫，以及其他各社會主義的新共和國，全是如此。但未久便發現此種選民的加倍，乃是社會黨的愚計，因為這些女選民大部分都附和於「反社會主義」的各黨，大出社會黨意料之外。尤其遇有國家的或宗教的問題時候，歐洲女選民對於愛國的與宗教的情感更有意外的表現。

社會黨對於這個問題的態度

因此法國社會黨（French Socialists）對於選舉權問題早已冷淡。他們爲自利計，不求選舉權的擴展。而且當他們的主義與實際問題相衝突時，他們常常放棄主義——與其他黨派對於主義的措置一樣。假如擁護主義僅是政黨奪取政權的手段，主義到底有甚麼用？教會問題與國家問題是法國多年來的活躍問題。保守黨大體是贊助教會的，而激烈黨大體是反宗教的。這不僅在法國，而且是歐陸大多數國家的情形。社會主義與教會相親睦的極少。這種冰炭的關係，不止一個原因，若說明也須幾頁地方，此處礙難作如許的討論。於此我們已經說明法國女子沒有選舉權，而且在現在情形，社會黨更不希望她們有，這就够了。

建議的
「家庭選
舉」

最近幾年法國已經對「家庭選舉」(family vote)的建議有所討論。此種建議，認為一家之家長，依照其兒童的數目，須有一張以上的額外票。至於詳細地方有很多不同的意見，現在已有半打作成的計劃。不過關於選舉上，寡婦問題，生出困難，她們是一家之長，而且超過未婚女子的年齡。在家庭選舉制度上，給她們規定甚麼地位？一般贊助「家庭選舉」的人，以為社會組織的真正單位是「家庭」而非「個人」，議會機關須依家庭制度去選舉代表，以代表此真正單位。但就另一方面言，此種建議又遭許多方面實際的反對。(1)

選民冊

法國各省市市政府都保有選民冊 (Liste electorale)，並且年年校正，即在不舉行選舉的年度，也是一樣。選民冊的編製與校正，正是市長的職務；但編校的方法，法律上有詳密的規定，因為這一種選民冊是中央、地方選舉同用的。(註三)通常，全市用一個冊，但市內若分成若干選區時，每區便各有其分冊。編製選民冊的直接工作，是三人委員會所掌理，一個按例是市長，一個由省長任命，一個由市會選舉。若一市分為若干選區時，每區都有與上述相類的委員會；但在那種情形下，市長對於每區都委派一個市副代表作那種工作。

(註三)一八八四年前，用不同的選民冊。

選民冊的
編製

委員會編製選民冊是依上年度的選民冊為根據，於每年一月舉行。手序很簡單。(2)就是把上年選民冊上已死的，遷出的，或失掉資格的人們的姓名抹掉；同時，把三月末日以前達到二十一歲，且在市內已

滿六月居住期間的人們的姓名加上。(註四)所有此種材料從「市廳」(maire)所保存的「戶籍」(état civil)都可得到。編製選民冊的工作是不公開的，即政黨代表也不許出席。

(註四)法國公民住在外國曾在最近的法國領事館作合法登記者，有權在他們曾經服過軍事義務的市選民冊上登記。(一九一三年七月二十九日法律)

如何校訂

選民冊的編製初步工作已完成時，須寫兩本副本；一本，送呈省長，一本歸市廳保存作公共檢查之用。任何選民對選民冊上編入的，脫落的人名，都可加以反對，且可以用口訴或呈狀上訴。當一切反對都提出，而選民冊的公開檢查已至三星期，於是乎再交於委員會從事校訂。這種工作，市會更加任兩名委員，所以校訂委員會是五人所組成。在二月的第一星期中，委員會的執行部把一切反對案都加審核，他們若認反對是正當的，便將原製選民冊加以變更。校訂委員會的決定更可以「無費」的，上訴於地方法院；從地方法院，若為法律問題，更可以上訴於「大理院」(Court of Cassation)，那是法國最高的民事法院。三月末日選民冊聲明終止。於是把牠放在市廳的文卷處，另外貼於市廳門前幾份，以備檢查，更呈與省長一份，存於他的辦公處。任何選民都有權自己抄寫一本。在最終貼出之後，非經司法判決不能再有變更。實際，校訂委員會校訂後而再上訴的，是不多。

對於編製選民冊的方法之批評

法國編製選民冊的制度之優點為費用少。各種委員會的委員的編製工作與校訂事務全無報酬，而且選民冊常用抄寫不用印刷（甚至大城都如此），所以編製選民冊費用的總額非常少，即在最大城市，

也不在市預算中另開一項，全是包括於臨時費或雜費之內。就另一方面看，有人要疑惑是否司法上訴的保障確能作真正保障以免掉不當的編入或脫漏。誠然，法國城市的校訂委員會通常總是公平而且誠實；他們的會議雖是密秘的，但他們的議決是公開的；不過，有時也發見一些「謬偽」。這乃是不易避免的危險素，因為編製與校訂委員會執行部的人員對於有些人名的編入與脫漏具有直接利害關係的原故。但同時，法國制度仍較美國制度似乎有許多避免詐偽的保障。因為美國純粹由各個成人自己到登記局去聲明選民的登記權，官方不作任何考察。法國有永續「戶籍」作保障，而美國沒有。

選舉「候選者」

選民冊編製是三月完成，城市選舉是五月舉行——但每四年纔有一次。法律上沒規定候選人的推選是用「黨人會」、「代表會」、「直接預選」或「請願書」(caucus, convention, primary, or petition) (註五) 等等制度。選舉機關認為市選舉沒有一定的候選人；選票上不印任何名表；不限制選民的任何自由。選民到選場，預選他的候選人而後便選舉——全在同一時間。但是這並不是說在開選的日子之前確無候選人的存在。候選人很多，和他國一樣；但他們是私下預選的，或由一些非正式手序預選的，那是法律上全不承認的。像英國、美國呈上請願書或預選票，法國沒有的。一切事情都是私下的，非正式的，但當選民到選舉場時，他們並非無目的的胡選，他們知道選誰。

(註五)見第四章(註二四)

其實際情形如下：市選舉之前，數月內各個政治的會社，便開會討論選舉事務，研究各個可能的被選

人的希望。最後便決定請某某等人作候選人。因此，等到選舉時候，各黨的候選人大體已定，把競爭已移到敵黨方面，確像美國城市的情形一樣。各個候選人都是倚靠「黨」或「黨聯」去保障選舉。非有組織的「底柱」，一個人而能在大城當選為市議員的機會極少。

此種方法
所根據的
理論

法國關於競選立法的全個精神是置重於選民與候選人的自由方面。既沒有正式的預選，同時更沒有官方備給的選票。選民都自己預備自己的選票。「自由」是一切的主眼點——這純是第二帝政時代「官派候選人」(official candidature)與詭詐投票的反動。為求選舉的絕對自由，於是乎把法律擺脫甚遠。例如，在公共招貼板上，一切廣告與招單，均須費一定費用蓋有政府印花，唯對競選人的貼示與宣言作特別例外。這種貼示，候選人與他們的朋友弄的很多。(3)各市於選舉之前，市政府都設置一些特別貼示板，專為競選人張貼文告之用。那種板上分配各候選人，或「候選人表」(List of candidates)以同等的面積。(註六)競選的宣傳止許在特別貼示板上張貼。

(註六)法國各黨候選人都自成一個「表」，一黨候選人都包括於表中，故曰「候選人表」。

競選特權

再，關於政治性集會，法律的理論是允許最大的自由。但牠不總是那樣。一九〇七年前，法律規定，非於開會前將一定開會時間報告於警察機關，不得作任何政治的或非政治的集會。政治集會開會前兩點鐘必須報告，且須有兩名領袖負開會時正當護理的責任。一九〇七年後，法律已取消報告的規定，但按習慣仍然是繼續報告的。(註七)這是因為集會的發起人若已作報告，得以免除某種限度的法律責任之故。而

且已經報告，若會場中必需彈壓騷亂時，更得以就近呼喚警察維持秩序。

(註七)一九〇七年三月二十八日法律。

市選舉的日期

市選舉的舉行由省長用命令宣佈，該種命令必須於規定的投票日之前，至少十五日，公布於市內。法律規定的選舉日，是在五月裏第一個星期日舉行。(註八)中央與地方選舉永久不在同日舉行，法國人滿意這種分別舉行，永未發生疑問。至於『附選舉』(By-election——市會出缺時的補額選舉)，省長除須定爲星期日外，有充分的自由。無論中央與地方選舉都採星期日舉行的方法，這不僅是法國，且是歐陸各國的特色。德國在大戰前不用星期日，但一九一九年新憲法也規定德國一切選舉必須在星期日或法定假日舉行。

(註八)市法典第四一節。

星期日選舉的優點

選舉在一個人人都不工作的日期舉行是一種優良的方法，因爲可以免除選舉事務與日常工作相抵觸。而且使各個選民不僅有工夫投票，而且有工夫在選舉場逗留，彼此討論一些問題，研究候選人及他們的宣言，因之很能得些消息。法國人視星期日選舉是置重一切市民選舉平等的一個方法；因爲這個方法是給與一切社會階級的選民，平等機會去運用選舉權，沒有急躁，沒有個人不便，更沒有損失薪金的弊病。由此看來，所謂法國選舉的特色，投票人佔登記選民之「高率」(Large Ratio)用星期日作選舉日的方法未嘗不是原因之一。

美國可以用星期日選舉不

星期日選舉比「非星期日」選舉的優點，既然如此顯著，所以引起美國是否要學歐陸方法的問題。選舉最便利的場所是學校，美國現在用「星期二」作選舉日，不免對學校工作負一種無故妨礙的責任。假如統計美國選舉的一切間接費用，包括一切選民停止工作的時間，（就使每人平均不到一點鐘）其總額當遠超出大部人士所想見。任何美國城市，選舉日的善意便包含工業出品的減少，至低也要減少百分之十。選舉若在星期日舉行，自然消滅這種無益的經濟損失；而且利用校舍也不致妨礙學校的日常工作；更可以使適當人士樂於充當選場職員，而現在大多數人都不願意就悞一天正當職務。尤其最重要的是給一切選民確實的平等機會去投票，實現現在理論上已存立，而實際上並未實現的「平等」。

自然，此種建議不能沒有異議。清教徒的靈魂裏以為星期日舉行選舉似乎是褻瀆「安息日」(Sabbath)褻瀆了專為宗教禮拜的一天。但選舉是否比職業式的球賽，活動電影，或「洗澡岸上的展覽」(註九)更為褻瀆？那些事情是現在美國各城市於每星期日的下午，天氣晴朗時候，吸引多數市民的玩藝。假如選舉是人民的一種「神聖天職」，（像我們常常聽提倡公民自覺的專家們所說的那樣）因為甚麼還反對在一個神聖事務的專用日，去施行「神聖天職」日子越好，成績越好；那是毫無問題的。

(註九)「洗澡岸上的展覽」(bathing-beach spectacles) 是指美國海濱與湖濱夏日洗澡地方，洗後在沙岸上盤臥游玩，似乎是人體之展覽；故用「展覽」二字，以盡刺畫。

選舉日可

變化此說，會有一種建議，就是選舉仍然在非星期日舉行，把那一天正式定為法定假日。此種建議有

以另立一個法定假日不

種種實際的困難。美國有些地方，中央，邦，地方，三種選舉全不在同日舉行，那末爲這一件事的公共假日未免太多。此外加上預選，以及公債發行的表決，將使生產休業日的數目大見加多。這將使營業的障礙比現在所忍受的更加酷烈。再有許多選民利用假日作出城的一種機會，於是使實際投票率，比現在要更低，也是有顯然的可能性。所以，假如美國不打算利用星期日，像法國與其他歐陸各國那樣辦，頂好還是繼續傳統的「星期二」選舉。

法國選舉的選場

法國如何選擇選場？選場是由省長指定。較小的市僅用一個選舉場；常用的便是學校。較大城市，省長便不僅指定學校，且及於其他公共廳堂，如爲情勢之必需更用私人房宅。若市內僅一個選場時，即由市長掌理；若有數個，市副亦擔任選場主官，市副再不足時，便用年長的市議員監督。若選場超過市副及市議員之總數，市長便指定選民去作監督。(4)投票自上午八時起至下午六時止，但省長可以命令早些開始。

選舉委員會

無論何時，法國人爲公務或半公務的進行而集會，他們第一步不是像美國人的習慣先選一個主席，乃是先組織一個委員會，而委託牠去辦理一切。法律規定當選場開門時，選舉官便就選民中能讀能寫者，任命最老的與最少的各兩名，加上他自己，組成選舉委員會，以管理場內事務，並用過半數表決法，解決當日一切問題。五人中當選舉進行時必需常有三人在場。有時爲選舉委員會服務的光榮，發生銳利的競爭，但更有時選舉官要求四個選民，無論青年老年，幫他一天忙，又很困難。因此，按習慣事前便加準備，否則當選場開門時，到場的人就許不足組織選舉委員會的人數。選舉委員會遴選一個選舉書記，於是選場人員

便算完備。不過書記並非委員會委員，他對於解決當日的問題沒有發言權，他的職務是辦理選舉案卷，加上選舉委員會所議決的一切事務之記錄。這些議決的記錄有相當格式，如日後有對於議決向行政法院上訴時，可以備考察之用。爲保持選場的法規與莊嚴起見，選舉委員會人員不得在場中討論政治問題。於此，我們想到美國辦理選舉的方法，差不多非常古怪，掌理選場的人們常常他們自己便是求再當選的候選人，他們對於選場內的各種事務有直接利害的關係；很和法國不同。再有法國與美國極端不同的就是官吏爲選舉服務，全是沒有報酬的。

選舉證

法國選場中的設備很簡單。屋內中間大桌上放一個蓋上有窄口的木製票箱（註一〇）票箱之旁放一個網籃或小箱，爲放擲選民的「選舉證」（carte electorale）之用。選民冊的抄本，登記冊，都放於桌上，委舉委員會人員坐於桌的後方，市長坐其中央，書記坐於一端。選舉開始後，選民進屋即將「選舉證」遞上，那是一張印就的公告片，選舉日期之前，市廳所送於選民的。有時市廳郵給他們，有時由各個選民於選舉日期之前親到市廳去取。片上所印的是選舉的日期與地點，加上指明投票開始的時間；上面有市長署名與市印，以爲憑證。現在較大城市的一般方法都是要選民到市廳去取他的選舉證。有時更要他們簽名作爲收據，不過不常那樣。簽名作收據便是防止選舉時各種假冒的方法。

（註一〇）票箱蓋是上鎖的，鎖有兩個鑰，一個由選舉主管官保持，一個由選舉委員會他的同僚中最年長之人保持。

禁止假冒

選民在選場呈現他的選舉證並非絕對必要，但假如他沒有選舉證時，他必須找兩個證人。這個限制

的武衛

作爲防止假冒的有效武衛；雖在有很多流動分子的大城，也很有效。當選民呈上選舉證時，書記便參照選民冊證明他的姓名與住址。而後選舉官把證上斷下一角，放於桌上與票箱並列的網籃或小箱之內。假如選民沒拿來證的，也臨時給他一張，用同法斷下一角而放入。這種「斷角」的保持，是爲對照箱內票數總額的。有時不把牠們放於網籃之內，而用一條線像串珠似的串起來，那樣更容易計算。

選票

法國城市選舉的選票概由選民自備，政府不預備選票的。法律僅規定選票須是一塊沒有記號的白紙片，在該片上清楚的寫上或印上所要選舉人的姓名。選票必須在選場外預備好。法國中央選舉現已用政府選票，但城市選舉仍然追隨舊法，像美國城市未流行「澳大利亞式選票」之前一樣。（註一一）

（註一一）市法典第二十五節規定「選票須是表面沒有記號的定式白紙片」。

選票的備製

雖然市法典規定選民都自己預備選票，但選民作這種事情的絕少。政客們解救他們的麻煩。在選舉的前幾日，候選人或他的「底柱」便把選票印好給選民冊上所有選民逐家分送或郵去。在選舉日，選舉場的外面，選民更可以看見各候選人的工作人站着一排，手中都拿着一束選票。他們站在那，好像一排汽車夫站在火車站等客一般，帽子上都用告白裝點，指明他們所屬的黨，大聲急呼的要請選民接受他們的選票。假如選民願意表示他的意志，他便從其中接受一張選票，而拒絕其他一切。但如果他不願意示露他的意志，他便接受一切選票，都放在衣袋之中。

一九一四年前，選民入選場時，不先走到投票區域，因爲那是無須的。他僅從他的袋裏取出所要投的

選票（通常已經摺好）交於選舉官，而由選舉官即時爲之代投於票箱之內。這種方法大失密秘選舉的精髓，因爲選票雖然摺上，也很有辨別其內容之可能。蓋候選人們自己所預備的選票，精細的作成一種特別大小或形式，甚或用稍帶顏色的白紙，於法定限制無所違背，而實際確易於與他種選票看出區別。選民若在家把選票寫好，也可以保持密秘；但那樣作的極少。大多數都是拿一張已經郵到家的選票，或在選場外新取的選票，到場內選舉。在那種情形下，無論選票如何摺起，在場中人人都可知道他人所選的是誰。

票封制度

不過，大約十二年前，法律變更了已往的規定，使選民必須把選票放在「票封」之內而後再交於選舉主管官。（註一二）票封由選舉官們預備，是白色，不透明，尺寸劃一的。（註一三）當選民入選場便先給他一個票封，他拿着票封到一個屏蔽部分，在那裏將選票從袋中取出，裝於票封內封好，然後再拿出交於選舉主管官，由他轉投於票箱之內。因此，不論選票的尺寸，形式，顏色如何，確已達密秘選舉的實際。

（註一二）一九一三年七月二十九日法律，爲一九一四年三月三日法律所修正。

（註一三）大戰告終時美國青年會曾有大宗無用的信封出售。那些信封被法國各政府機關得去，有些城市就用爲戰後幾年的選舉「票封」。這一點，很足以證明法國城市辦理選舉的節儉之一斑。美國選舉委員會能認真設法在任何方面省幾塊錢，是我們絕想像不到的。

法國城市選舉因爲甚麼沒像英美城市用「公式選票」（official ballot）？答案很容易，就是因爲沒有「公式預選」（official nomination）。若非政府知道誰是候選人怎能印出「公式選票」？要採

用澳大利亞選票第一必需建立預選制度——由法定的「黨人會」，「代表會」，「請願書」或候選人們呈上公式宣告。但法國民衆輿論不贊成那種方法，因為他們深覺得任何制度的「公式預選」都足以縮減選民投票的自由。那就是說選民的選擇限於選票上所有的人名。而且法國人民還未忘掉六十年前第二帝政時代的「公式」候選人與選票之弊竇。那時候的公式選票上僅印出帝政機關所贊成的候選人。法國選民腦筋裏仍舊潛藏着一種觀念，就是公式預選與公式選票都足以成爲壓迫他們獨立的方法，他們認爲選舉權須要絕對自由，不宜受任何人壓迫的。不過，公式選票中央選舉已用幾年之久了，似乎早晚必要擴展到城市選舉的。（註一四）

（註一四）法國中央選舉採用公式選票是一九一九年「比例代表」新制中的一部分。國會下院的候選人，於選舉前規定期日之內，將他們的名呈於政府。政府於是把他們的名印於選票之上，其費用由候選人負擔。選票由政府用免費郵寄法分配於一切選民，且在選場也爲選民預備。不過，國會的候選人如欲自印選票時，仍可自由備印。

法國城市
的選舉方

法國處理城市選舉是一種莊嚴有序的方法——沒有美國城市所常表現的漩風式激烈的競選。除非在選舉場極近的地方，感覺不出來正在選舉進行。選場附近可以看見選民們羣聚一起，肩臂聳動的興奮辨論。大部選民到場很早，投完票便急忙走開——因爲五月中優美的星期上午，在大街角上有些很高妙關於市政討論的引誘。但選場通常總是很擁擠的，因爲有些選民投票之後也不離開。法律承認選民在選場逗留之權。但也規定在某種擁擠情形下，選舉主管官可以招呼警察加以清除。不過除非真有那種原

因，他不得如此作。並且有時法院據主管官在選場內太熱心於新鮮空氣爲理由，而宣告選舉爲無效。

法國人的心理以爲選舉是一種公共集會，選民們在那可以解決一些問題。他們不了解何以解決選舉問題應當由執行部處理。所以自己投選舉票，監視他人投票，以及投票閉幕後幫助計算選票，他們都認爲是平民政治的附帶權利。偶而選場附近發生擾亂，警察須去干涉，但那樣事變並不常見。市法典很嚴厲的規定，「選民不得攜帶武器入選場」，再有軍隊也不得在選場巡視。這兩種禁止是特別回想到早年波邦朝，奧連朝，以及拿破崙時代，那時候法國選舉並不像現在這樣安靜。

選票的計算

當投票時間終了，選舉主管官把票箱開鎖，於是計算選票的總額。（註一五）以總額與選舉證的斷角相對照，若數目不相符合，便按實情記入記錄冊。若欲更加證明時，也用選民冊去校對。當所投選票超過三百時，選舉主管官認爲迅速計算的必要，得於選民中擇任一些助手，凡能讀能寫的選民都有資格。這些人在選桌或其他桌前坐下，於是選票便分配與他們計算。計算的進行是公開的；一切選民得以擠在屋裏，站在旁邊參觀。他們得高聲喝采與批評。而當他們不滿意選舉委員會的決定時，更鳴他們的不平。若遇到一個興奮的競爭，他們更施用一切旁觀人的特權。因此選場內的興奮，喧囂，與「手勢」，常鬧成似瘋人院一般，在那種情形下，正確計算於是完成。是否能正確，沒人敢說，因爲「重算」是不可能的；其理由就在下面。

（註一五）第二帝政時代，選箱不立時打開，而是由選舉主管官拿回家中，第二日上午纔打開計算。一夜之中，常發生種種故事。

選票的焚燬

當選票都算清楚時，主管官便宣告結果。而後把一切作廢的或爭端的選票，並一切記錄與文件，都附

於書記所作的選舉報告上，報告由一切選舉委員會委員簽名，而後送呈副省長。至於已經記下來而且算完的選票便放入柴堆之內，「當選民在場時而焚燬」。(註一六)這種古怪的方法，顯然的使任何重算爲不可能。惟有起爭端的選票完全保存，尙可以重察。按事實看，起爭端的選票並不很多，因爲市法典（與修正法）規定很寬，有些美國選舉所須拋除的票，法國都承認有效，如選票上所選的人數，超過所應當選的數目，法國並不認作廢票，不過僅計算前列的人名而已。假如一個票封內裝多張選票，那是全數作廢的；但若多張選票所選的相同呢，便作爲一票計算。選民若在票上簽名，便行作廢；但寫其他文字，並不作廢。

(註一六)市法典 Article 29。

補充選舉

候選人的當選，必須得所有已投選票的絕對過半數，且必須至少佔全登記選民的四分之一。假如合於第一條件，自然很容易合於第二條件；其理由，法國雖然常被政治冷淡的非議，但城市選舉的總投票之比例，較他國都高。在法國有一件很有趣的事，就是中央選舉常常比城市選舉，選民投票較少。所以當選人得登記選民的四分之一並不難，如果得到總投票的二分之一以上。假如候選人都不合這兩個條件，便宣告無人當選，於是在下星期日舉行「補充選舉」(ballottage, or supplementary election) 假如有些候選人合乎條件，但其人數不足應當選出的法定人數，那末便把已合條件的人宣告當選，爲其餘缺額舉行第二選舉。第二選舉（即補充選舉）得多數票即可當選了。第二選舉很普通，尤其在較大城市，第一選舉時各派候選人過多。在第一選舉與第二選舉中間一週工夫有些候選人棄權啦，有些聚合啦，而且按例

民衆對於第二選舉也不似第一次那樣注意。

法國城市
沒有比例
代表制

現在所當注意的是，法國國會下院議員的選舉雖已採用比例代表制，但城市還未採用。法國國會選舉所用的也非純粹比例代表制（system of proportional representation）不過是一半比例制的調和制度，行之並不甚滿意。（5）似乎不能擴用於城市選舉。就另一方面言，假如比例代表的原則為中央選舉所採用，城市終究也須採用的。

免除選舉
舞弊的保
障

法國和他國一樣，對於防止選舉舞弊訂有嚴厲的法律。凡假冒、重複、恐嚇、作弊於票箱、賄賂、在選場或鄰近擾亂秩序等等行爲，都由普通刑事法院受理。至於選舉手續上特別不法行爲的訴告，並不歸上述法院受理，乃由行政法院受理；行政法院有權聲明選舉作廢，或褫奪市議員的位置。這種控告假如沒有在選場提起，選舉記錄上也沒有相當記述，在選舉後五日之內，可以由任何合格選民呈於省長或副省長。省長接到控告後，便通知被控的市議員而且令他呈上他的辨訴。依此，省政府的行政法院舉行一種考詢，然後對於選舉或承認或作廢。按例，非因為重要而不可恕的非法行爲，選舉不能作廢的；對於法律瑣屑微末的違反，永未作廢過選舉。對於低級行政院的判決，兩造均可以上訴於最高行政法院的「平政院」（Council of Sales）

競選費無
法定的限
度

假如不是候選人花錢舞弊，城市選舉的競選費是無法定限制的。為印選票、通知、告白，以及任何種類的正當競選，如候選人有錢，都可以自由使用。但這並不是說法國選舉要比他國費更好的錢。反言之，法國

的候選人比美國的候選人花錢少的多——就兩國城市全個說。這有兩個原因：第一，因為法國城市競選費很難措辦；第二，就大體看，法國選民都不喜歡奢侈式的競選，而那種競選似乎很能取悅於美國的選民。

* 法國國會選舉，約有兩種選區的變化，一九一九年前用「縣選區制」或名「小選區制」(Plan of scrutin d'arrondissement) 一九一九年法改為「省選區制」或名「大選區制」(Plan of scrutin de liste) 採用「候選表式的比例代表制」(list system of the proportional representation) 其結果愈使大政黨壟斷，民衆多不滿意，於是一九二七年法，又改為「小選區制」而取消候選表式的比例代表制。按此，可知城市選舉更無採用比例代表制的可能了。(對孟祥「如果中央選舉採用，城市也終須採用」而言)

「家庭選舉制」至今仍未成立，因為理論上雖有優點，而實行上更多困難之故。

地方選票仍由候選人自己備製，未用「公式選票」。

女子選舉權，現在仍未成立。(此上見孟祥一九三一年的歐洲政府——四五二——四五五頁)

參考書目

- (1) Robert K. Gooch, "Family Voting in France," in the "American Political Science Review," vol. xx, pp. 299—312. (May, 1926).
- (2) P. Drillon, "La révision des listes électorales," (Paris, 1914).
Charles Rabany, "Guide générale des élections," (third edition, Paris, 1925).

- (3) "Loi du 29 juillet 1881," in "Bulletin des lois," 1881, ii, pp. 125—238.
Alfred Dodanthum, "Des affiches électorales," (Paris, 1903).
- (4) C. Robany, "Guide général des élections et spécialement des élections municipales,"
(3d edition, Paris, 1925).
Maurice Jourdain, "Guide pratique des élections municipales," (Paris, 1925).
- (5) W. B. Munro, "Government of Europe," (New York, 1931). pp. 455—458.

第十四章 法國城市的政黨活動

提摩之辭

用自己的眼鏡去衡外國的制度，乃是一切人的習慣，而尤其是美國人。凡美國人都知道，或能想到，甚麼是政黨。他們由競選時候的中央黨部，地方委員會，選區首領，以及其他種種，看見政黨的行為。他們爲黨的宣傳所顛倒，參加黨的集會，熟悉地方的黨會。他們在報紙上讀過一切「黨機」的陰險行為。因此，當你若提到任何歐洲國家的政黨或政黨制度，他們立刻把這些名詞便聯想到他們腦筋中已經作好的圖畫。他們毫不深思的便結論說，政黨組織與政黨行為世界上各地都是相同的，恰似世界上各地的虎或象的相同一樣。

要用清淨
心版去起
始

現在似乎很必需說明的，就是我們若希望真正了解法國政黨是甚麼，作甚麼，頂好是先褪掉心理中的預有概念。假如可能，應當設法忘掉所知道的美國政黨的一切。否則，勢將陷入迷途。將把不類的事情視爲相類。我們習慣把法文名詞 *parti politique*（政黨）譯作英文名詞 *political party*（政黨），因爲那是最便利而最自然的譯語；但這兩個名詞，絕非指相同的東西。法國的政黨並非美國人意識中的政黨。牠們和美國政黨相同的地方很少。組織不同，紀律不同，一切方法也不相同。

法美二國
的政黨概
念的不同

美國人認政黨是一種選民的大集團，此種集團具有共同的信仰，且有以全國爲範圍的政綱。但這並

非法國人的定義的確，政黨這個名詞，是很難下定義的，因為牠可以指幾種不同的事物中之任何一種。牠可以指規模廣大具有公認的政綱，而且組織完善的大集團；牠也可以指完全沒有政綱的小集團，甚至一種短期間，任何動機的小集團，祇要牠的分子有顯然團結一致的趨向，便可。在法國，每遇有新政治問題，總要引起來新集團，當問題過去時，牠可以隨之消滅，或因為牠已得到動力而繼續存在。因此，法國許多「政黨」的繼續變化，恰似萬花鏡中小玻璃塊一樣。

全世界的比較

此種情形與「英語國家」的習慣，迥乎不同。美國、英國以及英國自治殖民地的人民，集成兩個，至多三個政黨；按例便止於此。政黨黨徒也是時時變化，但黨內大多數黨徒是不大變動的。但我們不要誤認英語國家這種大集團與鞏固性的習慣，便是世界上一切地方的習慣。大多數地方都不如此。統徧歐陸政黨的黨徒都是分散的，而且不鞏固。法國有九個或十個政黨（這要按你的計算方法而定）；有時，更多。德國八個，奧國七個，意國六個，葡萄牙據最高的紀錄，二十五個。

這種政黨的分散，並非任何政治制度的結果，因為在君主國、共和國、大國、小國、中央、省、地方，全是相仿的。牠的原因很不容易推求。大體看，似乎是各國中種種不同的勢力的結果。

法國政黨分散的基本原因

法國政黨的分散並非起原於種族、宗教的不同，因為法國沒有那種不同——確實沒有。法國內種族純粹是法國人種，宗教差不多是青一色的天主教。也不是由於「地方主義」(sectionalism)的原因，因為法國的思潮比任何歐陸各國更為澈底的國家化。所以法國政黨的分散大部分似乎是歷史的產品。法

國在十八世紀的末年，一個大火山迸裂。地質學家說牠鑄成了馳貫全國的大錯。一氣到一八三〇，一八四八，一八五一，與一八七〇各次震動，牠們逐時趨於平靜。（註一）但每當黨團趨到鞏固時候，便起一些風波使之動搖。

（註一）這些劇烈震動，如一八七七年五月十六日馬克馬罕總統（MacMahon）的解散國會案，一八八五至一八九〇年白蘭街（Bonlangier）將軍的插刺，一八九四年追法斯大佐（Caplain Alfred Dreyfus）的通德案，以及教會與政府的紛糾，都是原因。都使法國人分黨去擁護或反對。見孟祿歐洲政府——四九〇——五〇二頁（一）

其他原因

不過，這雖然是法國政黨的分散與流動的最要原因，但並非唯一原因。法國政治上，強烈的個人主義，也是一種原因。法國人的政治思想受數世紀的壓迫。他們被壓迫去贊助他們所反對的政府與政治。於是有一七八九的大風波，造成自由平等的高潮。各個法國人都得自由，都自己作成政治上的主人，並設法求自己最好的機會。對於各種問題的意見，也寧可和他的同伴相反，而不求相同。他信他須要表明他與任何人均是平等，所以不趨向作任何政黨的「恆久」分子；而要保持着隔宿變更領袖之權利。這樣「獨立」與「平等」的心理之混合，便形成法國全國的特性。平均美國選民都沒有政見的；他們是接受大政黨所供給他們的政見。假如你問他們是否贊成菲律賓自治，他們想不到重要的原理以及關於「統治的同意」下，獨立宣言的著名途徑，十次有九次他們總是依照所屬的政黨之態度，答覆你以「不贊成」的口調。這不是法國人對於政治的態度。法國人有他自己的政見，政黨的黨綱，必要合乎他的政見，否則他便

要脫離政黨。假如他信仰擴大陸軍，於是任何政黨，無論其政綱中他點如何同意，若不固執這條政策，他也不能贊助。他希望作政見上各個點完全與他相合的政黨的黨員。他希望贊助與他的心理完全一致的領袖。大體看，他對於領袖的忠心，常常過於團體。美國一九一二年有一些狂附羅斯福 (Roosevelt) 的人，自稱為進步黨 (Progressives)。在法國他們可以按情形而呼為白蘭街黨 (Boulangists)，驕里黨 (Juarists)，克利蒙梭黨 (Clemencists)，但此種「國性」的概論必不可過於認真。對「全國心理」作概論是常陷於謬誤的。我們不要過於指明一般趨勢而使其中含有大部的例外。但法國反對現存政府的波瀾，遠過於英國美國，使政局的不穩定幾乎成一種常態；這是不能否認的。

但那種情
勢正在變

不過，那種情勢似乎正在改善。公允說，二十年前法國各個集團所自呼為政黨的都不過是「派」(factions)，沒有充實鞏固的政綱，沒有根本劃一的黨紀，其黨員也沒有真正組織。候選人不很信託黨的力量，他們選舉是依靠個人所宣布的政策，依靠個人黨羽的競選力量。大多數都是政客們為自己競選，尤其城市選舉更是那樣的確，黨員的忠心是非常寬泛，所以一個政客同時屬於兩個政黨，甚或兩個以上政黨，乃是常見的事。法國人對於這種事情不覺希奇，不過像美國人看他的同儕，同時屬於朋友會 (Fellowship)，共濟會 (Oddfellows) 與武士會 (Knights of Pythias) 一樣的可笑而已。在法國，人民忠於政黨自來是屬於情潮的事情，並不是信條的或主義的。

忠於黨的

不過，現在在國家政治方面，法國選民附依政黨業已逐漸達於堅固的基礎。政黨之多和以前還是一

概念法人
與美人現
類在漸趨相

樣，不過牠們的組織已較爲妥善，政綱已較爲固定，而且有些政綱極度相同的政黨，也學會合作的藝術。
【國民黨黨聯】(bloc national)在一九二〇至一九二四年掌握法國政權，很趨向作成一個單一黨。而【左派黨聯】(bloc des gauches or left bloc)團結更堅，所以一九二四年選舉遂代國民黨黨聯而執政。「黨聯」不過是小集團小黨派的聯盟，其中的集團與黨派各有其組織，委員會，黨務員，以及競選費。表面看「黨聯」中的「政黨」都有自己的獨立性，但自聚合勢力得到選舉勝利之後，爲統一的需要，有時便犧牲其獨立性。(註二)

(註二)一九二八選舉，國民黨黨聯又上臺，彼時即蒲蔭凱氏內閣，未幾爲外交問題的重要，轉由白里安氏組閣，政權似又轉於左派黨聯。白里安之後爲達迪 (André Tardieu) 組閣，他是居於二黨聯之中間，一九三〇年，達迪下臺，民主黨左派 (Democratic Left) 斯提格 (Steg) 組閣，也是國民黨黨聯之內的。三十一年一月二十七日，斯提格內閣倒後，拉佛爾 (Lafourcade) 組閣，氏仍屬左派黨聯。

理由

依此，知法國中央的政黨制度是漸漸趨向於美國政黨所熟習的方法。的確那乃是不可避免的途程。法國的精敏作家說，「蒸汽與普選權同是迫人們去用機器」。當政權落在全民手內，「黨機」不免要用的。因爲由獨立宣言去競選，不能獲勝的。選舉的勝利像戰場一樣，並不在乎極大的兵力，而在乎最好的組織，最好的訓練，且由善於戰策之人爲領導。亂戰之師可以給敵人以騷擾，但不能制勝。這些似乎是英語國家政治舞臺上人物的常識，但法國人了解這種道理確爲較晚。社會黨先學到，其他各黨也隨着學到。

法國城市
中的政黨

不過，黨派結成「黨聯」的行爲，對於城市競選政策尙未見若何影響。城鎮選民看政治獨立仍然是

自表的德性，且以爲應當積極鼓勵的。沒有東西足以激憤法國人的脾氣，比說他採取已經作好的政見，再快的了。上文已經說過，法國人是忠心於領袖，甚於政綱的，而法國希望作領袖的人極多。自然，任何國家，城市政治比鄉村政治的政治領袖的人格，總要佔一大部分，而在法國尤其那樣。候選人比他所代表的政見，更被選民所注意。不過，這個並不足奇，因爲法國城市競選的政見，很無相當限義的。比如倫敦州會的候選人，一派是主張「公用的市有」，他一派主張正是反對「公用的市有」。法國城市候選人用這樣「地方化」，「簡斷化」的政見者極少。他們願意給選民一種政治哲學，在動情的演說之中加上一套「主義」。按例他們的宣言，多是用雙關語的，可以指任何事，各個事，或完全一無所指。牠們站在「人權」，「法蘭西魂」，「四海兄弟的理想」之上——加上民主主義的頌揚，以作成優美的言論。在宣言中提到候選人本身已往對公共事業有甚麼記錄，已往對人民有甚麼貢獻，或當選後他贊成甚麼計劃的很少。當競選時他的演說乃是脫開本身的地位，盡其舌辨。於此，知法國的城市競選人與美國的競選人所用的方法有所不同，因爲美國的市會競選人是用一半工夫，驕矜的說明他已往爲本區所貢獻的是甚麼，另一半工夫，是說假如選民給他機會，他將來所要作的又是甚麼。

無所謂地方問題

我們再看看法國城市的競選。城市競選討論純粹地方問題的極少。全用國家問題甚或世界問題去蒙蔽。比如你在鮑道 (Bordeaux) 參觀城市競選，你很能聽到關於國家安全，摩洛哥問題 (Moroccan question)，塞林 (Syrian) 命令，法國對美國的債務，以及資本稅等等大問題的辨論式演說——的確，一

切問題都許有，但唯獨沒有鮑道市必需的問題。不過，這倒不足為奇，因為法國大城的市會候選人也常在國家政治中活動。他們已是國會下院議員的，或下屆打算競選於國會的，並不鮮見。這種一人佔據兩個，甚或三個選舉的位置，法國並不像美國那樣駭怪。美國人對於馬利蘭 (Maryland) 邦所選出的國會議員，而同時他還要當波堤冒 (Baltimore) 市的市議員或市長，總覺得不甚合理。但法國人對於這種兩重職位並不十分反對。例如，赫里歐 (Edouard Herriot) 已就任國務總理之後，還繼續任着里昂市長，雖然這兩個位置，每個對任何人似乎都滿够繁重。就任何方面看，這種「兩重位置」，無論在城市與中央，或在城市與省府很可以了解中央與省的勢力如何容易影響於城市的競選了。

政黨線界的概況

為篇幅關係，很難去詳述法國各政黨集團或闡明牠們所抱的主義，抑或敘述牠們存立的途程。但法國全國，各個勢力不等的所謂政黨，至少有九個或十個之多，這是必需說明的。各黨都有牠的名稱，但此處無取乎把牠們列出來，因為牠們的名並不常表明黨的意義，而有些更完全相反。例如，社會黨集團中，自名為急進社會黨 (Radical Socialist) 的，其實是最不急進的。假如你依照各集團對於政治問題的態度，而加以相當的名稱，你可以呼牠們為復古黨 (Reactionaries)，保守黨 (Conservatives)，自由保守黨 (Liberal-Conservatives)，獨立黨 (Independents)，溫和黨 (Moderates)，進步黨 (Progressives)，自由黨 (Liberals)，溫和社會黨 (Moderate Socialists)，極端社會黨 (Extreme Socialists) 以及共產黨 (Communists)。前四個普通認為是右派黨，次三個是中間黨，最後三個是左派黨。從極右到極左牠們代

表了一切政治彩色，從青化的保皇主義以至於赤化的勞動主義。任何法國選民無論趨向如何，總能找到合腳的鞋。

此種黨綽的曖昧

英國和美國的選民沒有如此多的選擇。他們必需在均等的大黨中選一個。並且已選擇一定，便願意停留在所選的黨裏。對於黨中政策縱有不和脾味之點也都接受。這便是美國選民中三分之二，逐年按例的支撐共和黨，民主黨，及社會黨的可能。法國的情形確不如此。除極右派與極左派，大多數選民認為變化的附依乃是自己的自由。假如覺得這個黨不合適，就可以試試那一個。所以一個青年他可以贊助左派集團中的一黨，但當他壯年他可以泰然的逐漸傾向右派，——其階段如此的漸進，甚至他自己都不覺得變化。美國人若出一黨而另入一黨差不多是很挫傷的事，很要費許多心神去研究。但法國人從左派集團滑到中間派左翼，或再轉回來，那是很不覺得的變化。這種流動性，也是法國政治上特色之一。

習慣的勢力

這些小黨團，遇相當機會，得到一小部分信仰者與支撐者而成立，似乎時過境遷便要消滅。但事實確不然。由信仰，由習慣，由立異的希望，都可以使小政黨存在。而每個小黨的首領更極力奮鬥去保持其存在。假如當牠存立的原始理由已消滅，他們再籌劃其他理由以圖存立。我們常說人民選擇他們所歸依的政黨，有些人民固然如此，但各國裏有些人民簡直天生就落在那一黨裏，而且永久停在那裏，不過在法國，黨的線界既不嚴，而黨的數目又極多，所以個人選擇的作用，很大於英國或美國。

中央政黨

法國中央政黨的綫界一直通過城市，上文已經說過。但這並非說，每個中央政黨於城市選舉時，都預

與地方政
黨的線界
大致相符

選牠的「候選人表」(slate of candidates)或施用牠的戰術於城市。反言之，小黨團差不多總是作成黨聯或聚合，其結果減少「候選人表」為四個或五個，有時尙減至三個或兩個。今天反對的政黨，明天可以同盟。這全靠領袖所作的交易條件與手腕而定。自然有些是不能同盟的。極右派集團無論在任何環境下，是不能與共產黨或統一社會黨(United Socialists)結合。但中間各集團，在任何城市，於任何時間，都有結合的可能。

黨的組織

美國一切政黨的組織大體都在同一軌道之上。每黨都有中央委員會，(national committee)邦委員會 (state committee) 以及地方委員會 (local committee)，委員會中有主席，秘書，會計。而法國沒有如此劃一的組織。有些黨不過僅具組織的大架。有些黨，尤其社會黨集團，則有很完備的黨務人員及委員會。牠們有地方代表會，城市代表會，以及全國聯合會。法國統一社會黨是一個以全國為範圍的有系統組織的政黨，已經和美國大政黨的情形一樣。牠的中央大會 (national council) 不僅能管轄國會中黨員而且能管轄地方委員會的黨務人員，以及黨的印刷品。牠有確定的政綱，凡需要黨的支撐的候選人必需作盡力實現該黨政綱的宣誓。但中間派與右派的政黨還沒有這樣機器式的組織。有些還是按照「來去隨意」的原則去辦理。不過，各集團的訓練方式現在正在確實改善與糾正。優良的組織乃是牠們生存的價格，假如牠們不用相同的有效組織以與社會黨相周旋，牠們只有選舉上按例失敗之一途；而且絲毫沒有得勝希望的政黨，也絕保持不住牠的黨員。

社會黨所
教訓其他
政黨的

社會黨在法國的勃興，像工黨在英國一樣，對於政黨組織上有三種遠大的影響。第一，使中央與地方政黨的線界顯著的打成一片。論該種線界已經粗略的相符，但社會黨使牠們更絕對的相符。這種打成一片是十分邏輯的，因為社會主義乃是一種信條，你不能今日信仰，而明日不信。社會主義要求牠的信徒，一切選舉的忠心，不論偶然的問題是甚麼。第二，社會黨逼一切中流階級的政黨去組織去改進牠們的競選方法，而且去擴充政黨管轄的基礎。牠更逼牠們表現出來政綱的管轄是在各級黨部之手，並非單獨在領袖之手。第三，牠更逼小黨團於某種限度內，組成半堅實的黨聯。「作成黨聯」是一種雙方能「要」的計策。左派創始，右派也被迫而作相類的運動以應付環境。依此，更使各黨的結合差不多成爲恆久的性質。所以社會黨逼迫歐洲政黨制度的美國化，已經十分顯著。

城市選舉
中的政黨
活動

已經有這些初步的說明，現在我們再看看法國城市選舉時，候選人如何活動。這個，大市與小市應當分別說明。在小地方（我們當呼作鎮和村）政黨沒有實際的組織，其作用也不活躍。市議員們常是逐次連任當選，與他們的黨籍不很發生關係。但在大城市如里昂，馬賽，鮑道，南資（Nantes）每個重要的黨團，都有委員會與地方黨部。這些大城每當市選舉之前幾星期或幾月，各黨團的領袖們便有一種活動。有一些正式會議與非正式談判以審議聯合行動的建議與反建議。必然的聯合，當然按例與以承認其他聯合便由機巧的方法去完成。聯合之後，便把這幾個集團所支撐的「候選人表」立時宣布。而後其他候選人表也依時出現。這些候選人表並不總是全體不同；有時，同一候選人或許出現於數個「候選人表」上。但通常，

候選人的
適應

重複的並不很多。每個表都按照選票的形式印好，而後附加一篇贊揚表上人們品德的傳單，分送於選民。選民於選舉前兩星期內可以得到這類選票與傳單，半打之多。「不黨」的候選人也可以互相聯合，印製他們自己姓名的選票。

同時，政黨機關或黨聯機關，便為候選人進行競選。有些政黨組織有黨員費，且有競選費。有些政黨沒有正式註冊的黨員。不過，在法國任何城市，即組織最好的政黨，對於使選民登記，鼓動選民興趣，招致選民投票，等等工作，仍未成為純粹的科學。假如塔滿崗堂的高頭目參觀法國城市的競選方法，將要說他們是很幼稚，很不「行家」的。確是那樣，因為美國政黨機械的精巧與權謀，他們是沒有的。

政治結社

法國城市許多競選工作為社會活動與政治活動混合性的會體所完成。這種會大城市裏都很多。通常牠們都沒有一定的會所，不過在些咖啡館或公廳集會。每個會體都有牠自己的經理委員會，通常多由地方有力政客們所組成。牠們開會很勤，有時是政治首領的講演，有時舉行辯論。當選舉競爭劇烈時，這些會都開公開大會，邀請會員的朋友們參加，而介紹會中所贊助的候選人去演說。這種會體，種類不一，有的為商人與營業人所組織而成；有的是新聞界，公務界，與政客們所組成；更有的是工人所獨占的組織。任何選民，不論他的職業如何，政治傾向如何，總能找到他所喜歡的會。不過，這並不是說大多數選民都屬於這類組織。這種會多是為政治活動而組成；會員多半是有政治興味的。法國城市居民的大部是不包括於這類會體之中。

秘密會

各種秘密會在中央與地方政治也都活動。其濟會 (Freemasons)——法國著名的大奧連 (Grand Orient) 的分子——秘密中作許多政治活動，而表面且無所表現；其他不甚著名的秘密組織也是如此。這些團體多是根據階級的或宗教的情感秘密中幫助黨聯機關的勢力。公平的旁觀者，波銳斯公爵 (Lord Bryce) 說，「牠們的勢力是不健全的，因為牠們是不負責任的，傾向狹隘的，而且易於造成自私的工具，或社會的逼害。」(2)

競選空氣

有人說，法國人政客的本質少，所以不易為選舉而激動，像愛爾蘭人，英國人，與美國人那樣。這是差不多對的——尤其法國鄉間人。不過，參觀法國城市選舉的人，覺得法國人的激動也和他國相仿，在馬賽或鮑道的城市競選，就表面的情形看，似乎其興奮之勢大體與巴福樓 (Burgelo) 或路士安集 (Los Angeles) 相等。再者，法國選民不選舉市長，因之美國城市選舉主要的興奮劑法國完全沒有，這是我們應當了解的。此外，法國人是一種審美觀念的民族，他們不喜歡淺薄與不文，這也是我們應當記得的。喧囂的競選人，夏聲的樂隊在東西圍繞全城的大吹特奏，裂火與街角的集會——這些美國從殖邊時代所遺留的情形，全不能到任何法國城市人民的想像裏。當美國和法國一樣老的時候，牠們也將不能到美國人的眼前。

城市政治
與報紙

報紙的一半責任是在超過人民所具有的政治興趣，而供給看報人一種更廣泛的政治興趣。大城市當競選時候，報紙上登載政治消息與政治討論，超過一切事故。熱烈的社評大部分與眼前問題沒有多大

關係，登在最前頁去刺激民衆，更用刺激性的修詞公然的懇求選民選某某「候選人表」。有時牠們極仇視的攻擊反對的方面，那是英美報界罕見的事情。牠們對於所希望落選的候選人可以輪流的譏笑與侮蔑。惡劣的報紙從政治敲詐以及他種新聞業上的卑鄙行爲以維持生活。甚至最好的報紙也不是總脫掉邪惡勢力的範圍。法國報紙多是主筆的個人機關。而主筆時常對於「人」、「事」的問題，暴露自己的態度。他寫的評論也標自己的姓名。美國報館的主筆常因應民衆所需要的材料以措理報紙的內容。但法國報館主筆並不遵照這種新聞政策的規律。「他們給民衆的，是他們想民衆應該需要的；於是民衆也就接受他們所給的。」（3）

法國城市
選舉的附
談

法國城市競選時，報紙總是貢獻一些有生氣的新聞，主筆在競選未終了以前，可以有一次以上指導投票的言論。但閱報人似乎並不參與編輯私室中所周浹的情感。他們不過受平庸的刺激，而時常是付之一笑。競選的「宣傳品」也由郵政送到選民的家，但並不像美國那樣多。凡城市競選開始，市政府都特設競選貼示板，以爲候選人宣布宣傳品之用。此種貼示是宣告各種集會，以及鼓吹選民對於候選人的贊助。法國人用政治諷刺畫，以及私人與選民的會商，都比英國較少。那些事情都費錢，候選人沒有許多錢去花在那上。他們也沒有位置作勝選後分贓的行爲，以鼓勵他們的底柱。城市競選在美國是需要許多人整工的工作，而且費大量的金錢。因此，繼能以使美國各大城市都有成千依政府薪金而生活的人，當競選時，他們能專用他們的時間（或大部時間）去作競選運動。他們的政治上的職業，很使他們便於選舉活動而

毫無妨礙。

但在法國並沒有這些可利用的工作人（用公款給養而為黨的利益）競選運動純由甘心效勞的人士所作；或根本就不運動。在美國為競選事能鑽取大宗捐款，法國是不能的。法國城市的公用公司，市務承約人，以及其他市務關係人，都不捐助大宗競選費，乃是一種極自然的趨勢。像塔滿、茵堂有時按公務員的薪金提成派捐的辦法，在法國要引起大反動——而且那種「派捐」是不能支付的。（註三）所以法國政黨的花費是依靠黨員的黨費，與少許自由捐，加上候選人個人的資助，假如他們有力資助時。

（註三）不過統一社會黨有一種規則規定黨內所選出的國會議員必需把薪金的一部於「黨的戰櫃」(party war chest) 才當選人的才能。

不過，就這方面看，不能認為是法國城市的損失。按市會當選人的質上看，似乎是一種勝利。按法國城市當選人的全體平均說，較美國城市的市元老市議員為高。自然這並沒有方法作一種數學的比較。因為並沒有尺度去量公務員，而說這一國的比那一國的高些。這完全是個人的意見，而這種意見是無大價值的，因為牠總是由個人偏見而形成的。法國的商人可以告述你說，他們的市會議員是無足輕重的，許多青年政客都希望用市會作個階梯去到國會。他更加上說，他們無取乎認真作事，同時並提醒你，省長乃是真正統治城市的人。但你必須把這種厭世主義的說法打一些折扣，因為不在政治舞臺的人總要把政治舞臺上人的質估賤的，這乃是人們的習性。商人依他自己的偏頗標準去批判政治，自然依他那種觀察點總要得出可憐的結論。但若找一個公允的標準去作鑑定，也是很難的。

「用自己的眼鏡，去對外國的制度」雖於得到正確的認識。同一名詞而在東西各國，其內包與外延則有種種不同，是極多的，我們稍一審思，該有多少實例？比如道德，比如軍事訓練，比如體育，比如戀愛，比如結婚……等等不勝枚舉。「法國人的政治思想受數世紀的壓迫；他們被壓迫去贊助他們所反對的政府與政治，於是有一七八九的大風波，造成自由平等的高潮。」中國人政治思想受壓迫程度不知是否超過彼時的法國。一七八九的高潮也不知能有不

「惡劣報紙從政治敲詐以及他種新聞業上的卑鄙行為以維持生活。甚至最好的報紙也不是擺脫掉那惡勢力的範圍。」不盡令人更慨乎中國。

「用公款給養黨務的人員」孟諫已不滿意於美國的現象，但中國與美國比，不更是倍蓰嗎？
法國政治方面與中國有許多類似之點，學者宜特別留心。

參考書目

- (1) W. B. Munro "Government of Europe," (New York, 1931).
- (2) W. B. Munro, "Modern Democracies," (2 vols., New York, 1921) vol. p. 322.
- (3) Laurence Jerrold, "The French and the English," (New York, 1916), p. 132.

第十五章 法國的市會

法國的市會
是選舉的機關

法國市會議員是由人民選舉的。而且他們是市政府中唯一的選舉人員。其他一切人員全是任命的。市議員數目依市的大小而不同——這不過是普通情形，並非確定的。不足五百居民的村市，議員十人；二千五百居民的市，十六人；一萬居民的市，二十三人；依此遞進，最多至人口六萬的市，議員三十六人。（註一）按相仿的城市較，法國市會和英國市會的大小相類，比美國的較大。馬賽居民約伯明罕之半，市議員也恰為伯明罕之半。費拉達爾非亞比上兩城合在一起還大，但牠的市議員僅二十人。

（註一）巴黎與里昂二城是例外；前者市議員八十人，後者五十七人。

城市選舉

市議會的選舉資格，預選方法以及競選機關，前章已經說明。不足一萬人口的城市市議員由全市合選，但二萬人口以上的城市可以分為選區，每區選出牠所分配的數目。若干居民區，市法典所謂「聚合」而成的市，也可以用「分區選舉」制。現在大多數大城市均已分區選舉。

選舉後市會的組織

法國城市選舉是五月中第一個星期日舉行，若有「第二選舉」的必要時，第二選舉在五月初第二個星期日舉行。選舉已畢，市會便舉行開幕，按法組織。開會時備製一個年齡表，議員們依次序就席。他們從會中選一個榮譽職的秘書，從市會外任命一個助秘書；助秘書是有薪職，作一切工作。市會在第一次會期

第一次會期

中選舉市長一人，市副一人或數人。市長未選出之前，由年長的市議員主席；市長選出後，市長便爲一切會議的主席，唯審議市長「年度報告」的會是例外。當審議他的報告與帳簿時，由市副或臨時推選的議員作臨時主席。不過市長得停留在議場內，且得以被請求答覆問題。但當表決時，他必須退席。當主席宣告舉行表決時，市長必即時退出議場。於是主席按照情形，把記載市會議決的議事錄呈於副省長或省長。

通常會

會議是公開的

五月會期之外，市會在該年度內，至少必須開三次通常會——八月，十一月，二月。市會開會的確定日期由省長的命令規定，若省長未發那種命令，便由市長召集。開會是在市廳（*mairie*），在他處所作的行爲，平政院全認爲非法。通常，市會開會是公開的；但雖在最大城市所誘致的聽衆也不多。再由出席議員的過半數贊同，任何時均可採取秘密會議方法。

特別會

四次通常會（*regular session*）之外，省長任何時都有權召集特別會（*special session*）市長依自己意見也得召集特別會。再，任何時若有過半數市議員的要求，特別會必需召集。特別會若不是省長命令召集的，立時必須報告於省長，且必須申明召集的理由。不過，省長無論何時，不能阻止市會召集特別會。他僅有被報告之權，再有，他可以派代表出席，如果他願意。市會的通常會，按例，不能超過十五天的，但討論市預算的通常會，可以作任何的延長，唯不得超過六星期；然若有相當理由，也未始不能。不過那種延長必須得省長或副省長的允可。至於特別會，法律上沒規定期間的限制。

會期的期間限制

法國市會會期的特色

法國市會的奇特的程序，與他國市會迥乎不同。牠是天天開會，像國會一樣。英國與美國市會的開會

都是間斷的，——一週，兩週，或一月開一次；而且開會不過是一個下午或晚間而已。這種制度的利點是使緊急事務可以即刻提出於市會。法國市會會期很不聯接；因之，當開會時便發現許多事務，亟待討論，所以較大城市的會期常延長許多日期。而當工作完畢時，牠採用國會式的休會，兩個會期中間的時間很長，其結果使不十分緊迫的事務必須延遲很久的時間；不過，現在各大城的特別會已經很勤，差不多都是一月一次，對小城市，遇有緊急事件，省長常常於諮詢市副或市中其他長任官吏的意見後，而自行負責解決。

市會討論
上的範圍

美國城市市會對於任何事件，都有討論的自由。牠可以對總統或國會所已作或未作的事件加以贊成或否認。牠可以作一個議決贊成愛爾蘭的獨立，或唁悼阿美尼亞人受土耳其的虐待。美國許多市會費掉一些會期去討論牠的管轄權外極遠地方的一些問題。但法國市法典明白規定市會不得討論不確屬於權限範圍內的任何事件。牠不得討論中央或省的政治上任何事務；更不得放肆的對省長或其他中央官吏的政策或行爲，作任何批評。若違反這種規定，市會負譴責的責任；而對於違法不止的市議員，省長更可以停止其位置。但禁止討論政治的法規常有坦然的違反。當市議員同時又是國會議員時，要禁止他討論中央政治，那是事實上不可能的。所以不管法律規定如何，不能總限制他那樣作。（註二）

（註二）即在高位的人也時常違反這種規定。當赫里歐成爲國務總理時，他正是里昂市長，那時候有一種顯著的證明。在他接任國務總理後，里昂市會第一次開會時，他把他相關時遇到的一切難題作充分的說明，更進而解剖他自己的政策。

停會與解
散

據市法典規定省長可以停止市議員們的位置，但不能超過一個月；假如此種責罰猶不足，他可以

事實報告於總統，將市會完全解散而另設一個市委員會，由他自己任命三人至七人為委員。（註三）但這種委員會僅可以處理緊迫事務，不能通過年度預算或對市行政人員作任何變更。（一）牠僅能保持行政輪向前轉動。到新市會選出為止，而且選舉必須在兩月內舉行。（註四）被解散的市議員仍有當選的資格。

（註三）（註四）見市法典的四三日與四五目（Article）

市會與省長

這種停會與解散的方法使中央政府的機關有拘束市會職務與責任的權。這樣酷烈的權其中不免含危險性。例如，省長與市會若是代表不同的黨聯——他們常是那樣——這種責罰權確實足以成為政治壓迫的武器。不過就大體看，停會權並沒有暴厲使用的表現，並且任何情形下，市會都有權上訴於行政院，牠有權取消停會的命令。牠是法國最高行政法院，對任何越權行為都有權為之作廢。並且，我們應當記得，省長是對內政部長負責的，內政部長因為屬下任何行為均有遭下院提出質問，要求答覆的危險。縱然總統施行解散權，其行為也無非根據部長的意見。因此，可以發見，免掉中央機關的壓迫行為，不僅有行政院行政裁判的保障，而且還有國務員對國會負責作保障。

市會的程序

對於市會討論範圍，除上述一般限制之外，關於市會程序方面，法律上也有些拘束的規定。例如，非過半數市議員的出席，市會不得處理任何事務；但若兩次連續的會（中間有三天的間隔），仍然不足該法定數時，則出席的議員即可處理事務。（註五）再有，任何市議員繼續缺席三次相連的會，若非他對市會聲明充分理由時，省長得以宣告出缺。市議員非呈辭呈於省長，不得辭職。任何問題市議員過半數的通過均

爲有效，遇有平衡時，市長有投「決票」權。(2)而且他不能拒絕這種權。

(註五)市法典的五五〇日。

市會的表
決方法

市會會議法律上承認三種不同的表決方法：(一)起立表決，這個方法不用票，是法國市會常用的方法。(二)公開票決 (*non-secret ballot*) (三)秘密票決 (*secret ballot*)。公開票是議員們記名投票，有市議員四分之一之要求時，得用此種表決法；若有市議員三分之一的要求，便得用秘密票。凡選舉市長、市副，以及其他任何員司，都必需用秘密票。公開票決的方法，按習慣的用意，是要到會的議員都投票，所以牠的唯一目的是要票數與到會冊上的人數相等。

上文已經說過，市會會議雖然通常都是公開的，但當市議員過半數的同意，也能依法作成秘密會。一八七一年前，市會開會常拒絕新聞界與民衆，這種秘密乃是第二帝政時代市政制度中許多可非難的特點之一。縱在一八七一年後，第三共和仍然允許秘密會議的方法，雖然國會裏有許多次辯論市會開會須要公開的問題。有些人主張會議公開應訂爲「強行」法；有些人主張這種事情應與市會自己去決定。結果，纔折衷爲現行的法律。無論秘密會或公開會，必須於閉會後八天內，將會議的議事錄宣示於市廳門前，且議事錄的抄本，以及其他任何記錄，選民若有要求的，必須供給。(註六)

(註六)市法典五六——五八日。

市會的職
權

法國市會的權力與職責在市法典中佔有三四目之多，組成全法典中最充實最重要的部分。(3)這

部分的開始便是廣泛的敘述，「市的事務由市會審核處理」，但接着便對於這種寬泛之權力加以限度，並對這種權力的運用方法加以約束。一八八四年法律的起草人重新承認這些重要的節目，並對於最後所加入的各種規定作很大的審思。關於市會與市長，以及市長與市副的相當分權方面，都沒有很多不同的意見；但對於甚麼權力應歸市會獨立運用，甚麼權力應受省長的指揮，便有很大不同的意見。所以最終草出的條文，乃是起草委員中贊成大量市自治派與希望大量中央監督派，二派折衷的產品。

大體有三類

市法典所許與法國市會的權力大體可分為三類。第一類是「純粹勸告權」(purely advisory power)；就是有些事情創議權掌於高級政府，市會除貢獻牠的可以被接受可以不被接受的意見而外，便無何權力可言。第二類是「市會創議權」(initiative power)；就是有些事務市會可以自動創議，但不得高級政府的批准，並不能發生效力。這類權所包括的事項很多。第三類是「獨立權」(independent power)；包括一些市會可以獨立辦理不必外部批准的事務。(4)不過，這三類權並沒有絕對的分別，所以平政院常被請求去確定牠們的界限。許多行政法已經集中在這個問題之上。

(一)勸告

第一先讓我們看看勸告權。這種權內所包括的事務，高級機關有充分的自由行動權，但非先諮詢市會的意見，不得逕自施行。(註七)上文已經說過，高級機關並不受市會所貢獻的意見之拘束，且市會即不表示意見，高級機關也可以進行無阻；唯依法，其行動之先必須向市會諮詢意見；否則，平政院便能取消其全部行爲。這種權內包括許多事務，如城市疆界的變更，救貧機關的行政，鋪設主要街道與馬路，接受國家

監督的市內慈善機關的餽贈與遺贈，以及關於地方學校等等事務。這種權裏以前還包括種種民衆信仰的行政事務，但現在國家法律已將民政機關，無論高級與地方，僭理宗教的行政，大加取締。法國教堂與國家的離婚積今已二十多年了。

(註七)市法典七〇目。

除上述種種必須諮詢市會的事件外，中央政府對於任何問題認為有諮詢市會的必要時，均可任意指揮省長去諮詢市會的意見。高級機關爲延宕繁雜的事務起見，或爲使市會參與責任起見，有時作這種諮詢。

(二)受上級監督下的創議權

市會能自己創議而行事，但須受高級政府的批准；此類權中所包括的事務很廣。法典上列舉十三種。(註八) 其中最重要的是關於市產業的購買，變更，典質，交換，出售，以及租賃。許多法國城市享有很多產業，有的貢獻大宗的進款；但這種產業雖然法律上認爲是「市有」，而非屬於國有或省有，不過市並沒有充分處理之自由。(註九) 這類權中還包括市馬路的變更，街道與空場的名稱與改名，公園花園以及其他公用場的設置與廢止——事實上，一切城市大道，無論市政府自己或公用公司所經營，其管理與使用均須受高級政府的監督。

(註八)市法典六八目。

(註九)法國市財產大體分爲三類：(一)專爲公用的土地與建築物——如市廳是；(二)租給私人佔用，城市得到歲入的產業；(三)

就是「公場」(Commons)，公場中市民有確定的牧畜之權利。嚴格說，三類產業的所有人都是市法人，但法國的市，法律上不過認爲是中央政府的地方區劃，所以牠對於產業的處置須受上級政府的監督。(6)

街道

關於街道，頂好是回想已經說過的主要馬路與小馬路之區別，一切主要馬路雖然牠們通過城市，城市也按例作爲街道之用，但都歸於「主道」(la grande voirie)類內。地方政府無權過問。該種馬路的建造，保持，修理，全由中央或省政府辦理。至於不是交通要衢的馬路，則列於「附道」(petite voirie)類中，此類道路歸市會管轄之下。不過，並不完全如此，因爲關於這種街道的建造，寬度，塗砌，以及街道一帶的計劃，建築房宅線內的規則，並街道一切特權的許可，甚至於交通規則，均必須呈得省長的批準。城市對於小馬路的建造，保持，負全部的費用，這種省署批準的限制，地方很有不平之鳴。當街道歸屬有問題時，全由高級政府解決，而後受平政院的覆審。就大體看，縱然不是交通要衢，而時有少許車馬往來的馬路也都列爲「主道」，完全脫出市會的管轄。

分別管理

這種公共馬路的分別管理自然與法國城市全體「公用」事業有直接關係，因爲一切公用事業的建設與經營都要利用街道的。利用主道的特權，僅省政府或中央政府方能給與，而特權的給與乃由國家普通法律所規定。當利用主道的特許未得時，僅可由市會得到利用「附道」的允許；但即這種允許，非經省長批準，也不能生效。(註一〇)不過，就事實看，無論重要與否的公用事業，到沒有受「附道」的限制的。兩種馬路的利用都是必需的，尤其有些公用事業，像市電車，更非利用「主道」不可。因此市會不能給商業

性公司利用市內一切馬路的權，牠的頒發特許的權力大失其重要性。甚至市會依照「市有」政策去經營公用事業，若不得上級政府的允許，也不能利用市內的主道去鋪設瓦斯總管或電氣總線。那末城市若爲市電車鋪設路軌而利用自己的主要街道，也必須跑到上級政府求其許可了。從這種種看來，市法典所賦與市會的充分權力「去處理市內事務」，牠所說的並非真話。牠用右手所給的，全用左手奪回。

(註一〇)有些情形，這種特權，視爲市長的「警察權」的附帶事件，但若爲公共利益的需要，市長所拒絕的特權，市長也可以允許。

市法典九八日。

商辦公司
的特許

當商辦公司若打算建立或擴充一個公用電燈場或市電車業，必須先遞一個正式請呈，附以詳細計劃書，於省長接到後，便定一個相當日期舉行考詢，同時他從城中大賈富紳中任命七人或九人，組成委員會，以司考詢之責。委員會在對一切利害關係人都依法公告之後，並把所有牠認爲有見解的官私人等都邀到，便開會舉行考詢。考詢之後，將所得的主要之點編於報告中，呈於省長。省長按例是要諮詢地方商會與其他地方團體對於那種請呈的意見，已得到這些意見之後，他把全體文件，送於省議會去決定那種請求的允許或批駁。(註一一)若是請求利用一省以上的道路時，每個有關係的省都得舉行考詢，其報告須轉於巴黎的公務部 (minister of public works)。在那種情形下，中央機關辦理這個請求像處理一切利用「國道」(route nationale) 的情形一樣。當政府機關與「特許保有人」發生爭執時，並不像美國由「特別公業委員會」去解決，乃是依爭端的性質，由法定的政府機關或法定的行政法院去解決。

市預算

(註一一)市議會 (the general council of the department) 是一種立法機關。他的議員由人民選舉。

市會中還有受高級機關嚴格監督的事情，便是市預算了。(註一二)市預算由市長預備，而後提出市會，在一定會期中逐項審議；這個，後文當有詳細敘述。預算須備製三分，當市會通過時，一分送呈於省長求其批准。不過若預算中歲收總額超過九百萬法郎時，另一分必須呈於內政部長，求總統依他的意見而批准。(註一三)凡市預算必須附帶省政府與內政部的財政與法律專家們能以考察的材料。那些材料裏無論何時必須包括市會的議事錄，市長的年度報告，會計的年度報告，以及其他種種類似性文件的一切抄本。各種文件必須依標準格式備製，以便高級官吏工作之迅速。

(註一二)視市法典一三二、一四五——一五〇各目(6)

(註一三)這種限度，是由一九二三年三月二十五日法律規定，從三百萬法郎變為九百萬法郎。

高級政府
有變更之
權

省長(或內政部長)對歲收部分任何項目都有增加或減少之權，但關於歲出部分的項目(除種極稀見的情形外)，他的權力僅限於減少方面。(註一四)高級政府除法律所規定的「義務性費用」而市會沒有遵照外，對於歲出預算表內不能另外加入以新項目。預算批准之後，用省長命令去頒布，最大城市用總統命令頒布。遇必需時，市會更可以製定該年度的「補助預算」(supplementary budget)但必須經過與製預算時同樣的程序。若市不能自己製出預算時，省長有權代製一個包括一切必需歲出的預算，用他自己的命令使之施行，但這個歲出預算不得超過前三年度預算的平均額。「義務性歲出」

(obligatory appropriations) 在法國城市預算中佔很重要的部分而省長干預的原意也是特別注意這些項目，這些項目是市會時常喜歡忽略的。就大體言，關於這方面，市會並沒有受不公的或嚴酷的待遇，但是因為牠們已經預知牠們的預算要被省署的會計師嚴格推算與精密審查，滿能使牠們編製的更加謹慎，比沒有這種監督。

(註一四)這兩種例外在市法典一四五月，二節與一四七月，二節中說明。

稅率的規定

市會有規定地方稅率之權，但所受的限制與稅務的形式相同。不得省長的批准，為任何目的不得徵收新稅或特別稅。即任何普通稅的增加也必需得同樣的批准。法國市法典沒有規定普通稅的限度，像美國許多邦那樣辦，凡增稅的提議，批准或批駁全依各個情形而定。對於地方稅這樣嚴格監督，法國中央稅與地方稅沒有清楚劃分，也是一個原因。中央政府與地方政府沒有劃分各自的徵稅範圍。在這種包套的情形下，中央政府不能不施行監督以保障牠自己的稅源。這乃是兩種政府，從同一稅源徵稅，所常見的結果。高級政府總要使低級政府保持在相當的地位。

市會的借債權

與編製預算及徵稅權緊相連的便是市會的借債權。這種權也是受嚴格的監督與管轄。為公共改善的目的，於一種狹仄的限度內，市會可以不須高級政府的批准而自行舉債；但若為鉅額的借債，便必需省長的同意，若為借債關係引起長期特別稅徵課的結果，更必需得到巴黎政府的批准。所以法國城市的借債權可以說很受拘束。市會無論為任何重要計劃而希望發行公債時，必須先把建議與計劃呈於省長。更

必附帶工作細目，費用預算，公債發行年限，利率，以及償還方法，等等顯明詳密的說明書。省長把這種事件交於他的財政顧問去研究，而後他依照他們的報告，以定批准或批駁。在某種情形下，省長願意把整個事件弄到巴黎，由財政部的人員作最後決定。

與美國制
度的比照

對於城市借債權這種限制的方法，與美國一般所用的方法迥乎不同。美國許多邦憲法或法律規定一種明確的債務限度，就是任何城市都可以借牠的現時財產估價的百分之五的債（或其他百分比）。同時規定不得借超過該種限度的債。換言之，城市在憲法或法律的債務限度內而借債，不受任何限制與障礙；而除了限度外，牠無論爲任何目的也不能借債——除非牠能使邦憲法或法律有所修改。這種剛性的債務限度，我們已經常說，不足以作爲優美的方法。在限度之內牠有鼓勵不必需的借債之弊；在限度之外，牠對一切借債又均陷嚴酷之弊。不達到法定最大限，各市均毫無限制的濫行舉債。當牠們已用盡了借債權，無論爲任何目的不能再行舉債時，於是牠們或膨脹財產的估價，以求些庇護方法，或委曲向邦議會請求特別的豁免。牠們也常設法去運動邦議會用「特別法」給牠們爲特種目的，於「債務限度外」之借債權。法國制度，對於借債的批准與否，是依各個問題的價值而定，顯然的比「平版限度」的制度，爲好。牠的一切要點大體與英國制度相類。

市會對於
餽贈與遺
贈之權

市會爲公共用途，接受私人的餽贈與遺贈，須得高級政府的批准。美國人讀法國市法典這方面的詳細規定，不免有所疑惑；因爲他們自己國家的法律與特許毫未提到餽贈遺贈之事。在美國，當有錢的人願

意將金錢餽贈或遺贈於公共事業，他便設立一個基金會，或信託，任命一些保管人去辦理。他不常把餽贈給與城市。(註一五)但法國人對於城市的大宗餽贈與遺贈是很普通，一半也是因為法律對於私人建立基金會與信託，不甚重視的原故。這些餽贈與遺贈，通常多附帶一些條件——例如，餽贈的利息須用作供給貧人的燃料，保持地方公墓的優良格式，或作為某種公共娛樂之費。假如讓各市自由處理，牠們將要不加其廢條件，而任意接受餽贈，而且牠們將要作些超出政府事業以外的事業。所以高級政府不能不加以監督，對於附帶繁重條件的餽贈或遺贈，不能不運用否決權。(註一六)

(註一五)不過美國也有些例外。有些城市曾接受大宗餽贈或遺贈以為公園與公共建築物之用。例如，波士頓有美蘭克林基金 (美蘭克林遺贈) 帕克曼基金 (Parkman fund) 與白氏基金 (White fund)。這些基金統計有數百萬金元。

(註一六)見一九〇一年二月四日法律所修正市法典的一一一——一二三目。及福羅平政院的判決。(7)

這種事件
的異同

於此，引我們去比較英、美與歐陸各國對於捐助與基金，不同的態度。大部英、美人士不反對大宗捐助歸私人管理，去進行教育，救貧，保障公共健康，或兒童福利，等等公共性質的事業。因此，英國和美國這種性質的大宗捐助很多。(註一七)這些基金會的保管人自由處理他們的款項，僅受餽贈人與普通法律的限制。他們辦理公共福利事業不受任何政府的管轄或監督。

(註一七)這種捐助的基金不下數百，其最著名的如下：The Rhodes Scholarships, The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching, The Laura Spelman Rockefeller Foundation, The General Education Board, The

Commonwealth Fund The Russell Sage Foundation The Joseph Pels Fund The Friendship Fund The Garland Fund The Guggenheimer Foundation

歐陸各國不喜歡這種作事的方法。對公共福利事業並不禁止私人的捐助，但社會的趨勢，是認為大規模慈善性質的事業應由政府經營，不應由私下保管人依照他們自己的眼光去經營。所以法國人若打算建立或捐助一個醫院，他便把錢捐給政府去實現那種目的。他若打算把財產捐與慈善事業，他知道政府正想法救貧，他覺得把錢捐於政府較組織任何保管機關，用的更能相當。廚役把肉湯弄髒的太多了，私營慈善事業而陷於包套，浪費，軋轢的結果者，也太多了。

無疑的對於這種觀察點，我們還得說幾句話。美國的基金，捐助，信託等等基金組織太多了，——每個都按照牠自己所擇選的公共福利事業，努力的向前經營。有時應歸政府機關所作的事業牠們也設法去作，例如建立公共圖書館，供給邦立大學教授卹金，消滅偷盜，以及移民的美國化等等。政府的責任許私人捐金的保管人去經營，是一種聰明政策，但也不一定那樣，假如範圍擴張很大，也要引起種種困難。

總結

現在讓我們轉回法國城市市會，下一個總結。上文已經說過，法國市會在省長監督之下，得以經理市產，表決預算，規定稅率，借債，以及接受餽贈與遺贈。牠還作許多其他事務，也受相同的監督，不過那些事情都無關重要，無取乎列於此地。「花錢」，「徵稅」，「借債」，乃是任何地方政府都能有的三種大權。若是這三種大權受嚴格監督的地方政府，顯然的是一種附屬政府，已失「自治」的精髓。

(三)獨立

最後我們再看看法國市會所施行的自己創議，無須任何高級政府批準的權力。這種權力之內即是上兩類所未包括的一些事務。若與英、美城市所具的獨立權比較，牠們乃是很不充分很不重要的殘餘。法國市會大部分是作按例的事務，但事實上，因為牠選舉市長與市副，所以對於城市各局的事務有很重要的管轄權。不僅如此，牠對於沒有最後權的事務也常具有很大的勢力。省長具有法律規定的否決權，但他不能忘卻市會是代表民衆意見，而爲民衆所擁護的機關。所以他對市會所堅持的意見，不能不游疑其否決權之行使。省長一面要耍優良的政治手腕，所以他喜歡調解紛糾。

市會與市長的分權

上文解明市會的獨立權很少，爲不懂有省長在上的否決，而且市長與市副也分去若干市會的職務。這似乎發生一些困難問題：甚麼權是屬於市會，更甚麼權是屬於市長與市副（他們是市會的分子）？在美國這種問題很容易解決，就是市會常有立法與政策的決定權，而市長與各局長常掌行政權。法國市長與市副的職務雖主要在於行政方面，但沒有美國那樣清楚的分權。反過來說，法國市長不必得市會的審核，即可以頒發命令，這似乎他也有立法權了。這種缺點可以使立法權與行政權之間發生許多衝突，但因為市長與市副全是市會選出的，他們又出席於市會會議，參加討論，所以那種衝突也就不能像我們所想像的那樣多。他們是市會中信任的人物，不然他們不能當選爲市長與市副的位置。他們必須從市會獲得財政的供給，不然他們不能進行工作。

結果，市長與市會的權限是大有伸縮之餘地。聰明的市長們對於法定權力不作固執的絕對的字面

解釋。他常常與市會商榷事務，雖然他並沒有那種義務。另一方面呢，市會在任何重要行爲之先，總是要注意市長的意見。所以市長的態度常有重大的影響；尤其他若是市會中過半數黨聯所承認的領袖時候。就大體看，法國市長與市會較美國的市長與市會和譜的多。例如，有些職權，當市會開會時由市會施行，但市會閉會時，便由市長與市副代辦。有時，市長對於有些事務的辦理，或自己負責或召集市會開特別會使市會負責，他都可以自己決定。大部都依靠市長是否與市會接近，遇必要時是否能得市會的贊助爲定。

結論

據上所述，我們發現法國市會的創議權或許比美國大多數城市的市會爲廣，但牠們的最後權確是很小。最後權純歸上級政府所掌握。法國的市長比美國市長的權也小的多；下章可以詳述。他對於市會的行爲沒有否決權。因之牠所能達於市會之權，比美國市長也較爲狹隘。美國市政府中立法行政的平權已經偏到行政方面去了。法國城市立法機關（市會）仍保持財政權以限制市長的權力。但牠這種權若與英國市會比，則較爲狹隘。英國乃是議會政治的策源地。假如你願意用一般方式去指明馬賽市市會的地位，那我們可以最恰當的說，牠是在美國紐約市「元老局」(board of aldermen)與英國利物浦市的市會之間。牠既不像前者那樣的權力痿弱，而也不像後者那樣的權力堅強。在最近四十年內，就大體看，市會的權力在美國是減退的，在英國是增長的，在法國呢，無何顯著的變化。

* 法國市會的職權狹隘，已經顯然的沒有地方自治的精神了，但較比根本就沒有市會的我國，又如何？就像法國這樣自治性薄弱的市會，我國不知幾時纔能出現？

參考書目

- (1) *Ibid.*, Art. 44.
“Revue générale d'administration,” especially 1897, II, 65; and 1899, I, 183.
- (2) *Ibid.*, Art. 51.
“Revue générale d'administration,” 1894, I, 287.
- (3) *Ibid.*, Art. 61, 68—70.
- (4) Morgand, “La loi municipale,” (10th edition, Paris, 1923), Vol. i, pp. 456—550.
- (5) Imbert de la Tour, “Des biens Communaux,” (Paris, 1899).
Roger Griffin, “Les biens Communaux en France,” (Paris, 1899).
- (6) Charles Sol, “Le budget municipal,” (Corbiel, Seine et Oise, 1925).
- (7) Morgand, “La loi municipale” (10th edition, Paris 1923) vol. ii, pp. 81—126.

第十六章 市長

市長與市
副如何選

法國的市，無論大小，都有一個市長，一個或數個市副（*adjoints*）。二千五百人口以下的市僅有一個市副，二千五百以上不足一萬人口的市有兩個市副，一萬人口以上的大城每二萬五千人口便增加一個市副；但任何城市市副不得超過十二人。不過有一個例外是里昂，牠有十九個市副。（十四個分住在里昂的七縣，每縣二人，其餘五個便在中央市廳。）市長與市副全由市會選出，任期和市會本身一樣，都是四年。（註一）他們全是同時謝職，無所謂局部更換的制度。選舉在五月中新市會第一次開會時舉行。第一次會是由年長的市議員主席。選舉方法沒有正式預選，選票是祕密制度。選舉時前二次非得過半數票不能當選，若前二次無當選者，則以後得多數票者即可當選。當選舉遇有平衡時，年長的候選人作為當選。

（註一）一九二九年前，任期四年，一九二九法律修正市會任期為六年，市長與市副與市會同。（見孟薛一九三一年歐洲政府——

五六六頁）。

被選的資
格

市長與市副必須從市會自己議員中選出，但議員若是中央政府行政官吏，便無當選為市長與市副之資格。（註二）至于當選人以前對城市是否有甚麼工作，到沒有限制，所以第一次當選為議員的人就可以為當選為市長，但事實上這種事情極少。就一般看，市副常是該市會中或其他小市連任一二次以上的市

議員。市長常是從已經任過市副的人中選出。不過這並非定例，尤其在大城市中。因為大城市的市長常是市會選舉勝選的黨或「黨聯」之政治領袖。當選為市長的人，若他已有高級官位，也不必辭掉。市長連任在小市中是常見的，有時你可以看見一個市長連任二十年或三十年。在大城市市長一度連任是常見的，但像美國那樣再度連任便不多見了。市副連任是極普通的，尤其在小地方。按全國看，鄉間較為保守，城市較為急激，所以城市的變化較為頻數。

（註二）不過這並不妨礙國會上下兩院的議員，因為他們並非是行政官吏。再也不妨礙中央的政務官員，因為他們是政治官，非行政官。

黨的勢力

市長與市副的選舉除小市中個人勢力與傳統的自由放任主義相結合，政黨勢力較少外，大部市會總是依政黨綫界選舉的。在大市中純粹由過半數黨聯的市議員們事前磋商而決定。這種「黨聯」是選舉之前所組織的，其目的是密約選舉競爭聯合陣綫的策略。所以當黨聯有操縱市會選舉的能力時，牠所希望的市長人選自然可以當選了。於此，我們還要記得，市長選舉並不準須過半數票。在前兩次選舉無結果之後，多數票便足當選的。

官吏選擇的性質

法國城市的市長與市副並非代表選民乃是代表政客。這種不平鳴時常可以聽到。鳴這種不平的人以為像美國城市市長由人民直接選舉，所選出的人總能有不同的結果。或者可以能，不過沒有直接選舉的試驗，也沒有證明能確信其能。鼓吹直接選舉的人士常預言牠一定能比間接選舉的結果好。但是能當

選爲市議員，而又能充任市會中領袖的人物，若在直接選舉時，他也一定是一個優於得票的人。而且按法國大城所選出的市長市副看，若拿美國的標準作比較，大體多是優良的。法國的市長或許是政客，像批評者所批評的那樣，但絕不是市內一區一部的政客。許多都是注意省、國政治，時常於市長任後，便當省議會議員，國會兩院的議員，甚至於充任內閣人員。法國中央政府許多重要角色是從市長階級走上來的。的確，已任國會上下兩院議員的人而仍舊保持他的市行政首領位置者時常看到，因爲那既無法律的禁止，也不遭輿論的非議。這種情形與美國是迥乎不同。美國的市長若當選爲國會議員或「邦長」(Governor)時，便須辭掉市長的位置；否則他將支兩分薪金，而兩方又都難得圓滿的工作。美國大城市的市長似乎是上升邦政府，中央政府，高級位置的好階梯，但事實上證明確不那樣。美國市長最後能在國家政治舞臺上佔重要地位的極爲罕見。(1)

選舉爭議

市會已經選出市長與市副，必須呈於省長。這並不是求省長批准，因爲他對於這種事情並無否決權。不過若是選舉不合法或辦理不公，或所選的市長不合法定資格，省長得以下考察令。令「省平政院」(Council of the Prefecture)舉行考察。假如考察出正當理由，可以宣告選舉爲無效。(註三)省平政院的判決可以上訴於中央平政院。(Council of State)

(註三)「省平政院」(Council of the Prefecture)由中央政府任命平政員三人組成。省長是一個按例的平政員，但他不常出席。省平政院大部事務是受理人民反對地方稅估價的上訴，以及解決地方選舉爭議的問題。

現在「省平政院」已改爲「省際平政院」了。法國共設二十二個「省際平政院」(The Interdepartmental Council of the Prefecture)，每個管轄區自二省至七省之大。賽因省，因爲居民特多，牠自己有一個省平政院。每個省際平政院有中央政府任命的平政員四名，主席平政員一名。(見孟祿一九三一年歐洲政治——五四三頁)(2)

市長是無薪職

法國市長市副均是無薪職，但市法典允許市會給市長以相當的辦公費。(註四)這種辦公費必須編入年度預算，若數目過大，省長審閱預算時可以加以減削。市會時常打算用辦公費的名義給市長一種薪金，但省長總是加以批駁。說辦公費數目是要以「够辦公用費爲止，並非一種報酬」。中央平政院也贊成這種態度。就另一方面言，省長並無權令市長詳細報告他的花費——無論在花出之前或後。市會在預算中給他規定的數目。若省長已經批准，市長便有自由花費之權。至於市副，即辦公費也沒有。

(註四)法國國會中數次提出市長市副應當有薪金案，但未通過。「市長是無薪職，但有辦公費。在大城市的辦公費實與薪金相

等」。(見孟祿一九三一年歐洲政府——五六七頁)。

歷史上的原因

法國市官吏無薪的原則，自革命以來便是如此。革命之前一切市官吏全有薪金，並且按事務看都是薪金過高。革命對於這種浪費有一種過激的反動，和對其他事情一樣。不但打倒尸位的弊病而且建立爲城市服務是一種光榮不應賺薪的理論。這種理論深入法國人的心理，已經難於變更。但在大市市長市副用大部時間精力爲公務奔忙。這種理論似乎不甚公允。在法國各重要城市市長辦公費並不够招待顯貴賓客以及設備各種社會宴樂，所以非富紳沒有當市長的能力。並且即使辦公費足以補償所花的一切費

用，而市長自己時間與精力的消耗，也無有金錢的報酬。這種事情竟能存於一個民治思想如此發煌的國家裏，實似一件奇事。

不過無薪
位置並未
減低候選
人的競爭

不過這種顯然的無薪官位並未嚇退候選人求官的熱心。富人，貧人，不貧不富的人，運動市長的狂熱絕不亞於美國有薪市長的神氣。因為一時的市長威嚴與權勢都是足以令人羨慕的。第二帝政時代市長穿的是官冕的制服——天青繡銀邊的外套，白色馬甲，羽翎禮帽，帶一口鑲金寶劍，自第三共和建立後，這種服裝成爲任意的了，於是纔漸漸不穿。現在市長在典禮時候穿的是黑色長外套，絲禮帽，帶有三色肩搭圍繞右肩下垂到左肘。（註五）市長是一市市民之長，是一切地方典禮的領袖；不過他的市若正是省城或縣城時，他的位次須在省長與副省長之後。（註六）

（註五）一九〇二年巴黎博覽會（Paris Exposition）法國中央政府請全國三七、〇〇〇市長都到首都。他們在愛禮士教場（Champs d' Elysees）八人一列的從勞畢總統（President Loubet）前邊走過，好像一種軍隊的檢閱一般。那是很有趣很動人的一種景象。但巴黎人看那幾千地方顯貴，尤其從邊僻小市來的市長帶着一八五〇式的高帽，惹他們很大的開心。

（註六）也不一定那樣，因為有些大市裏面分多少縣的，市長便在（縣長）副省長之前了。

市會從自己議員中選出市長市副後，無取乎像英國市會選舉自己人員作市長時市中尙得舉行補缺選舉。法國的市長市副仍是市會中一分子，所以沒有舉行特別選舉的必要。市長市副在市會中對一切問題都有與其他議員絕對相同的表決權。

市長的
一般職權

市長市副的職權很難作一種概括的敘述，因為三千七百個市，包括大小極不相同的村、鎮、城，以至於相同的職權而施行上大不相同。於此我們可以說，無論市法典規定如何，大城市市長的權，總要比村鎮市長的權大的。再市長本人的人格能幹也很有關係。假如他是市會中有力黨聯的領袖而又是有心胸有幹才的青年，那們他在市會中有大多數議員的贊助便可以成爲一市的真正政治領袖，操縱一切重要事務。在那種情形下他的市副便可成爲他的僚屬聽他一切指揮。反過來說，市長也許是一個溫和派，很有體面的老紳士或大地主，被選出來作一種調劑人。在這種情形下，市長本人沒有操縱政治的心胸，市副便成爲很獨立的官吏，市會也有自由決定會務的機會。

市法典規定市長「須受市會的監督」，但市法典的真意確不在那。（註七）我們若願意真正了解法國市長的職權與勢力，第一必須先看看市長本人是誰，看看他是那種態度的人；更得考察他和市會中大多數議員的關係如何，與省長的關係又如何。假如他和市會與省長兩方面都是一氣的，那末我們很可以預斷他就是該市的統治者。假如他不合上述的兩條件，便可以斷定他是一個沒有實權的官吏。不過這兩種極端的例，並非通常的情形；通常的市長既不是地方黨魁，也不是虛名的裝飾。就法國三千七百個市長全體看，可以說法國式的市長，既不像美國紐約、波士頓、底川等市真正的民政首長，也不是英國利物浦、滿洛斯特、利茨等市毫無實權唯存虛名的市長。

（註七）市法典九〇目。

他的兩重地位
○市行政首長

任官

願意推求法國市長的權力真像，第一我們須知道他的「兩重地位」。就一方面看，法國市長是市行政的首長，監督一切行政事宜。依這種地位，他爲市會一切會議的主席，向市會作詳細的年度報告，對一切法律行爲作市會的代表。因爲是行政首長，他更任命一切高級低級的市官吏，僅有一二例外——顯著的市會計，他是由省長或總統任命。（註八）市長任命官吏無需徵求市會的同意，不過任命警察官吏須得省長的批準。按此，似乎市長的任命權是很重大而且負完全責任。但實際並非如此，因爲第一，普通法對於市高級官吏有確定資格的規定，第二，自一九一九年後，五千人口以上的市，一切服屬官吏的任命必須依照公務員服務條例的限制。自這種公務員服務條例採用後，市長任命官吏必須限於「取錄表」中的候補人，即官吏升級也必須依公務員服務規則辦理。這種考績制度以後尚有較詳細的說明。

（註八）省長或總統的任命是從市會所保薦的三人裏選擇。年度歲收不足三〇〇〇〇法郎的市，市會計由省長任命，不由總統任命。若歲收不足一〇〇〇〇〇法郎的市，「徵稅員」（Percepteur）兼管會計事務。前項見市法典一五六目，後者見一九〇八年十二月二十六日法律規定。

免官

一九一九年前，除任命時須得高級政府批準的官吏而外，市長對一切市官吏都有停職及免職之權。但現在關於停職免職均須由懲戒會（Disciplinary Council）決定，懲戒會中有市雇用人的代表。市長仍掌停職免職命令的頒發權，但必須根據懲戒會的報告。

財政

市長既是一市行政首長，所以他管理財政事務。他監督市稅的正當徵收與保管，並在市會審核年度

市長的報告 預算之前他須先有一個年度報告。他的年度報告是專為說明市內財政狀況，指出收入，支出，債權，債務的

詳細情形。他的報告必須與市會計所作的報告相符。我們應當注意，市會計不是市長任命的官吏。這兩種報告的抄本，按照年度費用的多寡，呈於副省長，省長，或內政部長，由省署或巴黎中央會計院（*Cour des comptes*）的財政專家去詳細考核。這種考核特別注意逾限的稅收。未付的帳目，雜費，以及其他容易藏匿錯誤的項目。他們對於錯誤地方毫不寬假，這種高級政府詳核地方帳目，乃是法國行政集權制度中最可贊許的方法，美國制度中所沒有的。城市納稅人因為沒有這種方法，所受的損失一定很大。

報告的內容

當市會審核年度報告時，市長並不主席。市會臨時選一個主席，市長歸於議員席次。市會可以用許多天逐項討論市長的報告，而且時常要求他解釋。這時候很有發現市長過錯的機會。市會也可以要求市會計以及其他市官吏到會。總之，法律與事實兩方面的意義，都是要市會各個分子在年度預算未進行之前，對於前年度的財政情形完全熟悉。美國城市並不如此。美國市長並不到市會去申辨他的年度工作。最好的也不過作一個概括的簡賅的說明書，而且留於市會的時間很短，沒有任何詳細考察之可能。普通都認為美國市議員們從審計員的報告裏能以研究而了解市財政的詳情，但他們那樣作的很少。

預算

市會已接受市長的報告之後，便進行次年度預算的審議。預算也由市長備製。其工作實由市副與各局局長協合辦理。但市長對預算的採取與否，是單獨負責的。他在市會中提出預算，同時，對市議員作一個正式演說；遇有問難由他答覆，且申辨一切預算項目的理由。預算內容分為兩部，一部是歲入，一部是歲出。

歲入部分又分爲二類，一類是普通歲入，一類是特別歲入。（註九）關於歲出部分，大城市常分爲若干類，大體有普通行政費，市財產保持費，郵金與慈善費，警察費，火災消防費等等。對於有些項目市長有很大的自由權，但有許多歲出都是法定的義務性。市法典規定必須高級政府認可的項目，列舉二十類之多。（註一〇）其中包括市財產的保持，市文卷的保存，市會計及其他官吏的薪金，警察薪金的設備，地方官吏的卹金，選民冊的編製，地方馬路的修理，學校教員薪金等等項目。（註一）若市會忽於規定這些項目，省長將爲之填補。至於法律上未定爲「義務性」的項目，市會有增減添削的自由；但任何費用的增加若至於徵收特別稅時，則必須得高級政府的批准。市會每年幾乎費全個春季會期去討論市長的報告與預算。在小市有時幾天可以完成這種工作，但大市常常費六星期以上的工夫。市長在市會中解說，申述，勸導，以及抗辯全有。這乃是他一年中的大工作，當預算弄好，他把牠送呈省長，而後纔算得到休息日。（註一一）

（註九）普通歲入與特別歲入的線界，市法典一三二——一三四目中規定。大體言，特別歲入不是年年都有的；普通歲入是年年預算中都有的。

（註一〇）市法典一三六目。

（註一一）特別稅（special tax）是因爲某種特別用途而徵收的稅。因爲是爲某種特定用途，所以與普通稅不同。不過，這個「特別稅」我們不可與「特別捐」（special assessment）相混。特別捐也是爲某種特定用途而徵的捐。但既名曰稅，則是普通的，按法定稅率而徵課。而特別捐並非普通的，亦非依一定稅率而徵課，乃是依居民對於該種事業享利之多寡而估定其應納之捐。

(4)

【義務性】(obligatory)乃是法律規定，必須照遵者之謂。

財產

市長既是一市行政首長，所以對於全市財產，如公共建築物，土地，投資，等等的經理，均有監督權。不過這些事務的一般政策全是由市會議決受省長的批准。市長對於市政府接受餽贈遺贈所加的各种條件也有管理權。對於各種建造，也有許多職責。作計劃的工程師建築師由他選擇，建造中的監查員也由他任命，市會所規定的建造費由他照管使不至於超過。除義務性費用外，不得市長的許可市會計不得作文的支出。至於義務性費用市會計由省長的命令即可支出。(註一二)

(註一二)市法典一五二目。

街道

市長的行政權更包括一切「附道」方面。不但附道的建造，修理是他的職責，即注意街道附近私人

的侵佔，規定道路上的交通規則，以及保持街道上合理的安全與便利，全是他的責任。對於市內馬路無論

是主道附道，市長因為是市內警察長官，所以均有監督權。

警察

這裏我們再看看市長的警察權。對於市警察的編制與管理差不多是法國城市行政首長，市長一種最重要的職權。所有法國城市，除六個例外，地方警察的編制權都屬於市長。(註一三)但我們要知道市長的警察權是受省長監督的。市警察的專責首領是警務長 (commissaires de police)，總是由總統任命；至於警士，則由市長請求戰事部長 (minister of war) 選任。因為法國警察全是從已服過軍役的人中選任。

市長警察 權的範圍

市長所任命的是書記、檢查員、警務委員、警察僚佐等低級人員；但這些任命也須得省長的同意。市長更有規定警察薪金職務，以及教練方法等權，但全須受省長的批准。並且凡此種種現在已全包括在普通法或特別法之內，市長自由施行之權實際上極屬不多（註一四）。

（註一三）這種例外是巴黎、里昂、馬賽、波爾、雷賽、尼斯六市。巴黎警察是由一個特任中央官吏掌管，叫作「警察總監」（Préfet of Police）；里昂是由羅恩（Rhone）省長掌管（市法典一〇四目）；馬賽是由波其丟羅恩（Bouches-du-Rhone）省長掌管（一九〇八年三月八日法律）；波爾與雷賽的警察權在一九一八年（一九一八年十一月十四日法律）轉於瓦爾（Var）省長；尼斯警察權於一九二〇年轉於阿爾卑斯馬利泰（Alpes-Maritimes）省長掌管（一九二〇年六月二十六日法律）。

（註一四）有一個時期政治學者很爭辯法國市長的警察權是屬於地方官吏的權，抑或屬於中央官吏的權，現在已經都承認那種權乃是市政府行政首長的權，並非中央政府的地方代辦之權。

凡超過四萬人口的城市警察的組織都由總統用特別法令所規定。較小地方並沒有如此的詳細規定。無論如何法國城市警察局沒有政爭，因為牠純是一種軍事制度，無論何時城市警察制度表現低落時，中央政府必加以改正。甚至為情勢之必要，將警察權完全從地方政府奪出，而且這種辦法已有幾處實例。

頒發法令

市長有頒發法令權，每任市長都頒發很多。凡國會所制定的法律，或總統發布的命令，有關於地方事務者，都先下到省長。省長轉而下傳於市長（大多數經過副省長），市長再把牠貼於貼示板上布告於民衆。

法國中央政府如此小心謹慎的把法令滲透到三萬七千個市。中央政府壓動機鈕使全體機輪盡得旋轉。

除頒布高級政府所下來的法令而外，市長對於市會的議決也用命令頒布。依市法典規定市會一切議決都由市長簽字而公布。最後，市長對於公共安寧、健康、道德，以及便利等項更可以自動的頒發命令，但不得與一般法律相衝突。「於是市長可以指令洗滌馬路，掃除泥、雪、穢物，以及零碎磚石，或禁止狗在街上閒走，粗布在窗外搖蕩，摩托車過度的開駛，諸如此類的事情。他是公共利益的化身；他是整個市體表現。當他說話時候，一切個人的利益必須退避，必須打掉，而服從他的話。」(6) 他乃是市民的教父，乃是慈愛的教父制度下之施惠者。

命令權的
限制

但市長頒發命令去規律市民的日常生活與行為，則有一些限制。他筆下隨便飛出的命令與規則，遇任何市民的告訴便得以作廢。該種告訴是行法院受理，行法院的最高級是中央平政院。告訴程序簡單而且不費。市民祇上一張訴狀，法院便派稽查員施行稽查。除極微的遞呈費而外便無另外花費。不用雇律師。假如發現市長的命令是越權或過苛，便可以與以作廢。(7) 中央平政院每年所取消市長的命令很多；但他也有時贊助市長的行為而反對省長的否決。法國普通法院無取消行政命令權，但他對於人民違反行政命令的，可以不加處罰；所以實際也等於取消一樣。譬如一個人半夜在街上逗留，因為違犯市長發布的警察規則，被逮捕後送交法院，法院若認那種規則為不合理，即不加以處罰。在這種情形下，警察規則已成爲無效，但規則本體並未作廢，因為普通法院不能宣告牠的作廢，僅行政法院纔能把牠作廢。不過，這

種例事實上是很少的。因為市民若反對市長的命令，他並不先去違犯，他是按正當道路遞一個訴狀，去請求作廢。

總括

不過，雖有這種限制，法國市長的命令權確是很大。這種權是英國、美國市長所沒有的。誠然這並非是行政權，也不僅是施行法律規定的制法權，乃是依照法定原則的制法權。英、美式的議會是設法制定如此充分的法律，使一切偶然事件都可以包括於法律之內。牠們給行政官吏用想像推測的地方極少。牠們所固執的是「法治而非人治」的原則。這便是英、美法律所以如此詳密而冗長的道理。詳密冗長乃是不可免的，因為沒有那樣詳密冗長的法律，不能實現法治的政府。有人計算美國法律，總合聯邦的，邦的，以及地方的，不下二百萬件。建築法，交通法，公共保健法，——有時都印幾百頁長。就紐約一市而言，現行法令不下一萬六千件。牠們的規定簡直是顯微鏡式的。法國人不耐煩這種制法哲學。牠們的制法是規定一些普通原則。國會市會所討論的都是這些原則。其詳細規定賦與行政官吏去辦理。所以總統，部長，省長，副省長，以及市長都須製立補充法律的細則。而後把普通原則施用於實際狀況。法國法律制度這種柔性是「英、美式」法律所沒有的。

(二)市長
是中央政
府的代辦

現在讓我們轉到市長職權的另一方面——不是一市首長而是中央政府的代辦。這兩權力的分別常不十分清楚，甚至市長自己也分不清楚。不過當他是中央政府代辦時候，他是不受市會監督，而僅向上級政府負責，尤其對於省長。在這種地位內，中央政府委託他很多職務，而且有些很重要的。的確這些代辦

的事務乃是市長重要的責任，費市長大部分時間去工作。市廳內書記事務大半是為中央政府工作的。

與美國方法的對照

這方面，法國與美國方法的不同很值得注意。在美國，當中央政府所要作的事務（如施行全國的禁酒，或禁止釀斷，或舉辦戶籍）按例，都由中央官吏辦理。當邦議會規定檢查工廠，防止時疫或發給汽車牌照時，按例都由邦政府任命而付薪的官吏辦理。美國的方法，不是立法機關通過法律而使城市政府去擔負施行的全責。但在法國，那乃是常事。省，縣，市，全視作是中央政府的機關，而其中官級最低的市長一職，更負有最高的責任。自然，這種「行政下轉的制度」(Plan of administrative devolution) 有一些利益。一者，減少中央政府用錢去雇用官吏；二者，使中央政府與地方政府作成直接而連續的關係；三者，市長為中央政府的代辦可以提高威權。但就另一方面言，這種方法使城市擔負過渡的工作，大量的經費，而且附帶開啓中央政府管轄純粹地方性事務的道路。

市長對於辦理戶籍的職責

按中央政府代辦方面看，法國市長較為重要的職務是辦理永續戶籍 (état civil)。法國戶籍不像美國十年編製一次。每市都有市戶籍，逐日登記以保持正確。一切生死，結婚，以及遷入，移出——凡影響於地方人口增減的都須立時登記。政府知道在法國內一切人士；凡居民一切材料——如生於何時，生於何處，父母是誰，受過甚麼教育，納甚麼稅，是否在法院中被判過罪，是否已服過陸軍義務，等等，全都了然。你是一個法國人「所居市」的市廳內可以得到他的完全傳紀。當一個幼兒誕生時市長發出一個正式的「幼兒誕生狀」。當兒童請求入初級學校時，必須現出那個狀。當他要結婚時，必須拿那個寶貴的文件到

市廳去預定結婚禮，那與教堂婚儀迥乎不同。而當他死的時候市廳必須先檢查誕生狀而後發給殯葬許可的。確，這種戶籍制度增加市長辦公處裏很多事務；但牠確是對於各方面均有用途的優良制度。(8)牠對於逐年的入伍表，選民表，稅收預算，以及其他種種事務都能供給相當材料。法國對戶籍統計，毫無臆測之弊。

市長是戰事部的代辦

市長也是戰事部的地方代辦。他逐年編製軍事戶籍，其中包括已達入伍年齡的青年表，以備召集他們入武服務。這種表在依法公布而修正之後，呈送於省長，由省長轉於巴黎的戰事部。請求延期入伍的事務也經過市長之手。市長更指揮僚屬編製各種表冊，指明市內有從軍能力的已訓練及未訓練的人數，摩托車以及他種車馬，傳書碼的數目。——總之，一切戰時用品都為列明。

戰時城市的職務

當戰事爆發時，市廳內的工作，立時增加。牠是地方一切動員事務的中心。一切動員事務已經完成之後，市長辦公處對於戰事還有許多工作。在一九一七至一九一八年大戰時，一切市的市長與其僚屬對於軍隊的宿處，食物及用具的購買，營幕的地點，運輸的供給，以及軍事警察的工作，種種軍隊的便利，都盡力營謀；凡彼時曾在法國的美國人全都知道，無取乎再為詳述。在彼時法國三萬七千市長好似「協商國」軍隊的三萬七千代辦一樣。而且自大戰後一切戰區的市長，又擔負一切復興再造的重任。

市長的其他職務

按前文所述，我們已知道市長負編製選民冊的責任，選民冊是中央地方共用的。他是選民登記官，而又是選舉主管官。地方教育委員會並非城市機關，乃是省的機關，但市長是按例的委員。地方救貧局他又

是主席。最後，市法典規定市長「須辦理法律所加於他的特殊職務」。(註一五)而法律所加於他的特殊職務確是年年都有。

(註一五)市法典九二目。

市長職責
的複雜性

依此，我們可以想到法國市長是一個忙人。有人估計法國市長每年須作六百件公事；每件都須按一定方法，在一定時間去作，而這些估計中還不包括他發布命令，監督公產，出席市會與各種委員會。備製預算，製造報告，以及代表市政府參加各種典禮。有個作者說，「他是負擔無數的瑣碎工作」，而且他的負擔是日見增加。我們更要記得市長作這些工作，可是沒有薪金。

他把許多
事務都委
於他的僚
屬

自然，市長這些工作，不能都自己作。大部按例工作他都委於市副，市秘書，以及其他市行政官吏。市法典規定他「可以」委職務於市副，——但不是「必須」委託。所以工作的分配他很有自由的餘地，但歷來相沿的慣例，他總是遵守的。在任何情形下，職務雖可以分配，但責任必須專負。所有僚屬的工作都由市長負責。省長發見任何過錯，都向市長是問。市長對於不是他自己任命並且他不能撤免的官吏（市會所選舉的市副），必須得他們的協助。他更須與市會和諧，以及省長的滿意。他必須設法使他的城市有經濟的效能的行政，且要保持他自己的政治底柱的歡心。能使這種種方面都成功，他必須是集行政、外交、演說、政客——各種長才於一身之人。

孟祿說「高級政府詳核地方政府的帳目，乃是法國行政集權制度中最可贊許的方法」吾們覺得中國對於此點，應當斟酌採

用的。

任官依公務員服務規則，免官依懲戒委員會的報告，也是法國市制度中值得注意之點。

在戰爭時，法國三萬七千個市長，不啻三萬七千個軍務代辦，全國上下一氣的政治，很有效法的地方。

中央平政院 (Council of State) 可以呼作平政院，不過爲與省平政院區別清楚起見，時稱中央平政院。

參考書目

- (1) W. B. Munro, "Government of American Cities," (4th edition, New York, 1926) pp. 281—283.
- (2) W. B. Munro, "Government of Europe," (New York, 1931), pp. 543—544.
- (3) Charles Sol, "New Book on Le budget municipal," (Corbeil, S. et. O., 1925).
- (4) A. E. Burk, "Municipal Finance," (New York, 1930).
- (5) Raymond B. Fosdick, "European Police Systems," (New York, 1915) pp. 38—100
E. Bossart, "Code annoté de police municipale," (2nd edition, Angers, 1914).
A. Perrier, "Police municipale," (Paris, 1920).
- (6) Raymond Poincaré, "How France is Governed," (New York, 1914), p. 49.

- (7) P. Faraste, "Les voies de recours contre les actes de la puissance publique," (Paris, 1914).
- (8) J. Monfreu, "Manuel pratique de l'état civil," (4th édition, Paris, 1914).
A. de Tallandier, "Manuel formulaire des officiers de l'état civil," (6th édition, Paris, 1920).
- (9) Maurice Félix, "Les municipalités pendant la guerre," (Paris, 1917).
Maurice Félix, "Fonctionnement de conseils municipaux pendant la guerre," (Paris, 1917).
- Paul Dislère, "Les devoirs des maires en cas de mobilisation générale," (2nd édition, Paris, 1912).

第十七章 市公務員

辦理行政事務的兩種制度
(一)美國制度

大體說，城市行政的組織與管理有兩種方法。第一是美國一般所用的，以「分權原則」為基礎的方法。市行政每一部分都由市行政首長，市長或市經理，任命官吏或委員去直接辦理。這些官吏或委員對行政首長單獨負責；市會既不能免他們職，也不能監督他們的行為，——除非牠繞道用「預算監督」的方法去那樣作。這種古版式的美國制度乃是根據一種信條：這種信條就是說優良政府的條件必要制定政策與執行政策的機關劃分清楚，而使二者收互相監督的效用。

(二)英國制度

第二是英國的制度與美國的原則方法，完全相反。這種制度我們已經知道，無所謂「分權」，立法與行政之間無清楚的劃分。市會是立法行政兼管的機關。牠對於市行政各部分都任命一個委員會。牠任何市行政各部分的主要官吏，且任何時都可加以撤免。城市一切政策的制定與執行都由牠掌管。一切行政官吏都對牠負責，而且單獨對牠負責。

法國制度是立於二者之間

在這兩種行政制度中，法國制度可以說是立於二者之間，雖然似乎偏於英國方面。牠既沒顯然的承認美國式的「分權」原則，也沒承認英國式「市會高權」制度。牠給市會有選舉市長，市副，以及其他主要官吏的最高權；這是與美國不同之點。但牠沒有給市會任何撤免官吏或雇用人之權；這又與英國制度不

同再有，牠給市長有些確定職權。可以自己負責行使，不必得市會的同意，但須受高級政府的監督，這也是和英國制度相異之點；但無論如何，法國市會所具有的行政權較大多數美國市會確屬廣大而且直接。不管法律規定如何，事實上法國市會總是掌選選市長市副之權；牠勢不能選擇那種顯然不受約束的人。市長市副與大多數市議員是屬於同黨或同「黨聯」的。這種黨的維繫，大體使他們能趨於相同的途徑。

市副的職務

法國市法典規定市長「在市會與高級政府監督之下」施行其法定權力。(註一)在大城市他有數名市副作輔佐，他把各種事務的監督工作分配於他們。這種分職全由市長任意處理；他可以給一個市副多些，或少些，或完全沒有工作。但通常他總是按照行政慣例去作。使市副有掌管街道的，有掌管醫院的，有管理自來水的，有掌理火災消防的，等等。按例，市長自己管理警察局，因為市法典特別賦與他一定的警察權，而且不許他委託於任何人，所以他必須掌理警察。市長有單獨頒發警察令之權。市長不能撤免市副，但他能褫奪市副職務，那與撤免是同價的。不過，大體看，市長與市副總是和諧的。他們由同一市會，同一時間所選出，而且同為四年（現已六年）的任期。他們更常是（不永是）代表市會中的同一黨聯。他們對於行政的成功有同等的利益。這便是他們責任集中而職務分掌的道理。

(註一)市法典九〇目。

他們不是
美國人意
識中的各
局局長

市長將各種職務分配於市副，這並非說市副實際上就是市行政各局的局長。市副是無薪職；他自己須有餬口之計；他不能用他全部時間，甚或大部時間於城市事務。他不過用一半精神注意局內行政，知道

其中的大體進行概況，以備市長或市會遇事的顧問。關於實際工作他也很和英國市會中常設委員會的主席相仿。有些市副很賣力氣用很多工夫去處理所司職務；而有些市副純粹是政客，不過享受市副的榮譽而已。就任何情形看，市副與「名義局長」都相差無幾；實際局長乃是長任官吏。他們的職務，下頁當有所說明。

市會中委
員會與其
行政工作

市會中有各種委員會，上文已經說過。市行政每個重要部分都設一個委員會。但這種委員會僅司顧問之職；並不像英國市會中委員會實際參與行政工作。牠們是在市會閉會時候開會，由市長召集，因為市長是一切委員會的按例主席。凡委員會都任命一個專司報告事務的「報告員」(rapporteur)，在市會開會時提出牠們的報告；當報告若被市會採取時，牠們對於那種事務便沒有進一步的工作了。委員會報告可以引起市會中活躍的討論，而且在報告範圍內任何事務都可以作為市會表決的基礎。在這個方法裏使委員會對市會行政政策具一種影響，但牠們不能像英國的委員會直接向長任官吏下令。(註二)

(註二)例如英國市會的警務委員會與教育委員會是。

專家與非
專家

依此，法國城市的行政工作就表面看，乃是由文人，由無薪的「非專家」(laymen)所掌理；由市會所選舉的市長與市副所掌理。市會中的委員會供他們的顧問，但就實際言，城市事務全體均由長任的專家(expert)市官吏所辦理。每種市務都有一個「行家」的官吏，作一切局長的事務，但無局長之名義。這種官吏實際上解決一切專門的按例的事件。所以雖然市副被委為管理街道行政，而實際馬路局的工程

師乃是決定道路如何建造，塗砌，保持的人。市副來去不定，而「行家」的官吏使事務進行無間。他們保持法國市行政的永續性。英法城市的相類點，就是牠們表面上是「文人行政」，而實際都是「專家管理」。法國人極熱心於「均等主義」，使所有人均有充公務員的平等權利。但他們沒有把這種主義施用於行政人員方面。他們確信凡要從事專門性質的公務員，必受有專門的訓練。

名義首長
與實際首長

這種法律與事實的罅隙，乃是法國政治各方面為美國人所不易了解者之一端。美國城市各局的名義局長就是實際局長，——除非有時市長任命一個裝飾品於某種地位，而他自己掌其實權。但在法國真正辦事的官吏未必有「頭銜」，這可以說是常事。「頭銜」是人民，或人民代表所選舉的人們享有。「工作」是由技巧的「專家」們所辦理，他們是依公務員服務規則而任命，依成績為基礎而進級的。在這種制度下，市行政的外表，是民治的；但骨子裏，確是純粹的「部員制度」。在一種精巧而光明的方法之中，「民治」(democracy)與「效能」(efficiency)相結合。一方面由市長與市副代表，一方面由長任官吏代表。

主要官吏
市秘書

法國市政府中長任官吏最重要的是市秘書(*secrétaire de mairie*)。法國一切市，不論大小，都有市秘書一人。在村性小市中，此種位置多是由地方學校校長兼差，他於學校工作之餘，作這種工作。在較大城市則為一種「整工」而「豐薪」的位置，僅有特別訓練的人，纔堪以擔任。市秘書是市廳中文書員司的他的職務首領，掌理一切登記與文卷。市長要發的命令由他備製；向省長副省長的報告，由他起草；市長許多按例工

作都由他代辦，所以他漸漸成爲各種法令情報的儲藏所，一切人均到他那去討教。馬汀南（Martineau）說：「他熱心研究一切地方問題，備製一切報告，對於一切地方問題都求解決的方法；他更代表市政府繼續的與民衆及外部機關相接觸，更熱心的深研紛亂的法律，命令，通告，號令——一言以蔽之，當前任市會人員由新選舉而大換班時，他乃是唯一扮演保持地方傳習的市民；他乃是新市會所必需的優良的顧問與指導。」（1）

他的工作之重要

市秘書是地方政府中萬能之人——凡英國市書記對於市長的職務，都是他的職務，或者較爲更甚，因爲法國中央政府加許多工作於一切市長，所以市秘書的職務是更繁雜，更變化，而且更困難。市行政事務的順利進行與否，大部依仗他的能力，幹練以及他對於市廳中一切僚佐的訓練爲關鍵。

他的僚佐

他的僚屬通常分爲四科，每科都有科長與副科長。（註三）科長與副科長均由下級人員所進級；書記及其他附屬人員均由公務員考試方法而補充。就法理講，他們並不向市長負責，也不向市秘書負責，但從事務性質看，秘書是他們真正長官。有人說，法國城市沒有市長仍舊可以進行，但沒有秘書是不行的；這話是很對的。市秘書乃是掌權官的副官。較大城市，市秘書由總統從市會所保薦的三人中任命。實際是內政部長所遴選，因爲部長的意見，總統總是依從的。較小的市，秘書由市長任命，但須得省長的同意。這種任命通常很少政治作用，因爲這種位置不是一般的政客所能擔任的。通常，多是從秘書的僚佐裏擢升。

（註三）所謂四科是秘書科，戶籍科，軍事科，與警務科。

市會計

第二個重要官吏是市會計(Receveur)⁽²⁾。在年度歲收超過三〇〇、〇〇〇法郎的市，市會計是總統依財政部長的保荐而任命；但在歲收不足三〇〇、〇〇〇法郎的市，便由省長任命。不過，在任何情形下，其任命必須從市會所保荐的三名候補人中簡選。市會計的位置在小市中可以與徵稅員(Percepteur)合併，這是常見的事實；但大城市卻都分開。市會計是市款的管理人，是市財政局的局長，他的薪金由城市規定，由城市支付。不過，城市開支是市長負擔主要責任，所以除非預算上未曾規定的項目，或手中無款，或那種委派無正式憑單，市會計不得拒絕市長所委派的開支。市會計與市長一樣，也向市會提出年度報告；市會也在開議預算之前加以審議。市會計的報告更必呈於財政部長；假如市收入超過某種法定數目，更必須呈於中央會計院(Cour des Comptes)。中央會計院差不多具審計一切政府財政的全權。

警務委員

法國城市第三個具有大權的官吏是警務委員(Commissioner of Police)⁽³⁾。居民超過五千的市，警務委員均由總統任命，但直接歸市長指揮。他的薪金是由市財局支付。法國和美國一樣，法院均主張警察不是市官吏，乃是國家官吏，是從事國家職務的。因此，市會對於警務委員所要求的預算數目，需要通過，否則高級政府也要在市預算裏加入必需的數目。大城市常有警務委員數名。一萬人口便可增加一個。在那種情形下，設警務委員長以資統率。^(註四)

(註四)警務委員與我國現在公安局長相當。大城市有少數警務委員，設一個警務委員長，如我國大城市設公安總局，更有許多分局，有總局長與許多分局長一樣。

其他官吏

若把法國大城市的長任官吏都列出來，以說明其位置與職權，即用概括說法，也是太長。街道、公共建築物、公園、火災消防、醫院、自來水、電燈、保健……都有局長與副局長。大體他們的位置，全是由下級擢升的。現在法律更明訂這些位置必須用進級的方法擢升。法國市行政官吏是一種報酬合理，任期穩固的職業。各局局長（除上文所說的例外外）均由市長任命，但不過是一種形式。因為他必須依公務員銓敘規則處理。

新公務員
銓敘制度

法國城市最近施行一種公務員銓敘規則。一九一九年前除少數大城市會施用公務員銓敘法規外，大多數市長對於官吏的任命進級，純粹是自由行動。依市法典的條文看，他對於「國家法律，命令，以及市會法律所未規定特別任命方法的市雇用人，他都有任命權。」（註五）在那種情形下，市長的任命常具堅強的政治作用或個人嬖幸的彩色，很遭雇用人方面的怨言。因此，一九一九年法國國會制定法律規定凡五千人口以上的市，須建立公務員考試制度。並且該法規定，凡市會在六個月內，須要起草一分公務員考試規則，呈於省長求他批准。若在規定時間之內，市會沒有呈上相當的規則，省長有權用命令頒布中央平政院所製定的公務員銓敘規則的標準法。（註六）現在大多數市都施行這個標準法或原文不變，或加少許變更。所以頂好我們看看這個標準法的大要。

（註五）市法典八八目。

（註六）一九二〇年三月十日中央平政院制定公務員銓敘規則的標準法。

牠的範圍

凡城市一切雇用人的任命方法，除非有法律或命令已經規定者外，均須用公開考試方法。但市會對於某種位置認為用公開考試方法不能得到相當人員時，可以請求省長的同意，而作為例外。法律更規定一般手工工人的雇用，不適用考試方法。各種職位所考試的項目有所不同者，必公布於市廳之前。與試的人員必須為法國公民，且年齡至少須在十八歲以上，二十一歲以上的男子，非已服過軍事義務者，沒有與試資格。至於那種職務得以公開於女子，由市會決定。

考試委員會

市長指定一切考試的日期，而且判定一切資格上的問題。他更依二年之內所能出的缺，以限定考取的人數。考試委員會由五人組成，市長（或市長指定的市副）為主席，市會任命兩人，加上市秘書，此外一人或為局長（就是考試所以舉行的那個局），或為市長所委派的該局的高級雇用人。考試委員會預備考試，辦理考試，且由過半數表決以決定各個考取人的等級。然後依等級排列考取人的名表，呈送省長一分。省長把牠在政府公報上公布。以後遇有出缺時，便依表上人名依次遞用。在本市的考取表上得不到合格人員時，市長可以從他市的考取表上選擇任用。凡任命都有六個月的試驗期間，六個月終了，是否作為長任人員，由該局局長決定。

考試的性質

一般規則沒有規定考試的形式是筆試，口試，或二者全用。考試委員會都自己決定採用那種形式，而且依位置的不同而決定。考試程序與美國施行公務員考試制度的情形相仿。檢察與試人的一般資格，側重他們的訓練與經驗；有的用筆試，有的用口試，有的二者並用；而後與試人由委員會票決他們的等次。考

試內容依職務性質（文書會計，工程，法律，等等）各有所側重。但就大體言，總是置重與試人的一般教育的。

進級

銓敘規則不但規定任命並且規定進級。進級方法，高級人員須由直接的下級人員遞升。——例如，視查長須由副視查長中擢升是。每年在七月一日以前，市長（或市長指定的市副）與市會任命的兩名議員，市秘書，以及各局局長所組成的進級委員會（promotion board）製出一個進級表。（Tableau d'avancement）這個進級表所依的根據，服務年限佔三分之二，委員會的判斷佔三分之一。一切進級與增薪都依市長的命令施行，但他的命令，確依這種進級表為準。若市會認為進級表中所預備的雇用人仍有不足，牠可以命令進級委員會逐年呈上一個進級增薪的個人推荐表。至於各種事務的特定位置之進級，用考試方法或用個人成績檢查的方法，也由市會決定。

懲戒與免職

最後，公務員服務規則更包括免職停職以及懲戒等事。市長依各局長的報告，可以對任何僚屬或雇用人施行懲戒。而這種懲戒更作出一種記錄。但所有嚴重性的懲戒如減薪，降級，停職，免職等項，必須經過懲戒委員會的考詢。懲戒委員會（council of discipline）由市長（或市長指定的市副），市會任命的四委員，與交付懲戒的雇用人的同職或同級的兩名市雇用人所組成。這兩名雇用人由雇用人們所選舉。但被考詢本身案件的雇用人，不得當選為委員。遇有重大情節，市長得以不待懲委會的判斷而先將雇用人停職，但這種停職處分若被懲委會否決，雇用人不但復職，而且要領受停職中的薪金。在懲委會審詢時候，

被告的雇用人，得以自己出席抗辨，用法律顧問的協助，以及提出他的證據。

這個制度的優點

上述制度對於各方面均可謂完善而平等，並且施行上又很為簡易。不過，大部還要依靠市長與市會的態度，因為他們操縱考試委員會與懲戒委員會的過半數。這個與規則上所表現的公正精神相去甚遠。法國制度的主要優點，是牠對於進級的規定。這方面美國各邦公務員服務法上呈有顯著的缺陷。用考試方法引優秀分子到城市方面服務，而進級與增薪則任憑政治作用與個人愛好去決定，如此，永不能顯著考試的成效。若非進級與任命同依考績為標準，公務人員永不能造成職業化。美國城市對於這方面還沒有到達相當的程序。把一切進級事情都放在非政治的基礎之上，法國較美國為捷足先登。

與美國制度的比較

此外尚有其他異點。美國城市全體趨勢，公務員考試是特別的，實用的。假如考試審計處的書記，所考的一定是關於審計處日常應用的事件，他們是設法於滿屋投考人中選求最好的書記——不計其他。美國施行這種公務員銓敘制度，很不注意這些書記以後或許有進級的機會。換言之，美國制度是側重現在的能幹，而忽於將來的相當進級人。牠不十分注意與試人的教育資格，以為那是與所補充的位置，沒有什麼關係。法國似乎和這種方法不同。他們不僅要看「與試人」是否是合宜的書記，而且要看他是否是合乎高級位置的人才。美國市廳裏，滿屋子中年以上的人，辛苦的在那消抹稅表，與自來水票，計算格內的數目，或添寫選民冊的人名。似乎那個地方，那種工作，註定了他們的命運，一氣到他們的末日。他們是機械式的工人，對於他們那種機械式工作作的很好；但就大部言，他們是既無精敏的腦筋，又無相當的教育，去保證

他們能擔當較大責任的工作。(註七)

(註七)不過，近年來美國許多城市的公務員服務規則已有顯然的改善。對於相當教育與已在經驗都加入較大的重視。參看孟祿的美國市政府。(有歐啓芳先生的譯本)(4)

總結

依上所述，我們可以公允的說，法國市行政是由市長、市副、與市會所委託以廣大權限的長任官吏的集團所施行。所以表面看行政權雖在非專家之手，而實際確在專家之手。法國市政府保持一種選舉的「非部員制度」的形式，但牠們把行政事務都作成長任的動人的位置，所以能得到適當人員，而造成效能的行政。「分職制度」法國不是沒有，但絕不像美國那樣流行。新公務員服務規則若能完全施行，似乎比美國所熟習的規則更能滿意。法國城市中有薪官吏，從上級到下級，總起來看，平均比美國的標準為優。雖然他們薪金的尺度比美國低的很。

關於這層，法國公務員在社會上具有很大的尊嚴，可以算作一個原因。任期穩固可以算第二個原因。美國有材幹的青年，多不願意起始在市廳內的桌上造成他的職業。他曉得有些私人職業是更有機會，更有幸運，更為獨立，而且更能發展個人的創造才。他曉得其中有些失敗的危險，但不足以阻止他青年的樂天主義。法國青年對將來前途的看法，似乎不如此。若給他一種中等薪金的長任位置，地位清高在社會上有些尊嚴，希望雖慢而確有進步，而且危險極少，——他對於這種位置，總是欣然樂就的；他看作比營業的彩氣或專門職業為優。因此，法國公務員下級人員的補充常較美國的情形為滿意。在美國不在私人營業

方面失敗以後的人，大多數不願意到市政府方面作事的。

薪金

法國市法典沒規定一切市官吏與雇用人於服務若干年後須有卹金，但許多市確已建立卹金制度（pension system）。卹金的詳細法則各市不同。沒有自己規定制度的市，關於市官吏與雇用人之卹金，則依照一九一〇年普通法，關於工人卹金的規定，並且依照該法的規定，市財政局向中央卹金部加以補助。再有一些官吏與雇用人，雖然由市政府支薪，但他們是中央官吏，在那種官吏們的卹金乃是由中央法律規定，市預算上成爲一筆「義務性」的支出。

薪金率

從世界大戰之後，法國市官吏薪金過低的不平鳴很有所聞。一九一八年曾有一度增薪，不過薪金的增加沒有與生活費的增加比例相等。在物價增高時候，賺薪階級時常受最大痛苦。在過去六年中，就任何方面看，法國求公務員位置的人，確有顯著的減少，各局局長正高聲急呼說現行的薪金率，難於得到相當能幹的人才。假如這是確實情形，必將使法國市行政上，所有的效能標準有趨於低落的不幸。（註八）

（註八）薪金仍然很低，現尙未改。（見孟祿一九三一年歐洲政府，四三二——四三三頁）

市的法律
責任及其
與行政的
影響

法國市公務員所以有較大效率，就全體言，市政府對於公務人員的行爲負擔法律責任，也未嘗無幾許原因；這種責任，美國城市是大部分逃免的。法國的市，對於官吏與雇用人之公務行爲，因疏忽或錯誤所發生的損害，都負責任。在法國不像美國，不能用「城市是國家的代辦，國家是不能作錯事的」（the city is the agent of the state and the state can do no wrong）這套話去辯論。假如警察或「火警」（fireman）

犯一種損害行爲（就是對於人民或財產有法律上的錯誤）他的雇主（就是城市）要代他負責的賠償行爲必須依一種特定程序而施行；但當市民真受損害時，其賠償常迅速而且適當。在美國，法律家都知道，城市對於警察，火警，保健官吏，以及其他執行「政府的」（governmental）職務的官吏，所發生的損害行爲，牠全不負責任。負責能使人趨於「謹慎」。而政府若知道雇用人的疏忽足以損失城市公款時，顯然的牠們必注意選擇雇用人的。

較小市的
市務聯合

關於小市市務聯合（syndicated services）的規定，當加一點說明。一八八四年市法典規定，凡市無論大小，都要設備市醫院，屠場，圖書館，火警，中學，等等。但未久便覺得這種規定是不能實現的。所以一八九〇年對於市法典即作一些修正；對於「市際公用」（intercommunal utilities）規定「地方行政的聯合」（註九）無論何時，同省的兩市或多市對於某種公用業，要打算聯合備置，牠們便可以呈上計劃書於省長，省長諮詢省議會的意見後，可以允許牠們那樣辦理。依這種程序，為特種目的的「市際聯合」於是成立，而這種「市際聯合」具有市法人的身分。聯合的事業由一個委員會經理，委員會的組織是由一切參加的市，市會各任命代表二人，委員會自己選舉主席一人，會計一人。會計就是委員會所在市的市會計。委員會編製聯合事業的預算。發行必需的公債，批准帳目，監督一切醫院，學校，火警局，下水系，自來水，等等聯合辦理的行政。費用由參與各市比例分擔。這種制度在已往三十五年內，為許多市所採用。許多較小的市，事實上，一切重要事業已全是聯合辦理，唯有小事業留在自己市政府經營。

(註九)市法典一六九——一七八目。一九一七年十一月十三日法律更加以許多修正。(5)

「用考試方法引優秀分子到城市服務，而進級與增薪則任憑政治作用與個人嗜好去決定，如此，永不能顯著考試的成效。若非進級與任命同依考績為標準，公務人員永不能造成職業化」。孟賚這兩句話，很值得吾們注意，深思。

「法國人極熱心於「均等主義」，使所有人均有充公務員的平等權利。但他們沒有把這種主義施用於行政人員方面。他們確信，凡要從事於專門性質的公務員，必受有專門的訓練」。這是我們行政方面很須效法的。

懲戒制度，法國城市也極為優良。孟賚說牠對於各方面都可謂完善而平等，並施行上又很簡易，確是的論。

參考書目

- (1) R. Martineau, "Les secrétaires de mairie," (Paris, 1906), p. 11.
G. Dubarry, "Le secrétaire de mairie," (19th edition, Paris, 1924).
E. Bourguenil, "Le vade-mecum de l'instituteur secrétaire de mairie," (Paris, 1920)
- (2) M. Moreaux, "Le receveur municipal," (Paris, 1911).
- (3) E. F. Guyon, "L'organisation de la police en France," (Paris, 1923).
- (4) W. B. Munro, "Government of American Cities," (4th edition, New York, 1925).
- (5) Morgand, "Morgand's Commentary," vol. ii, pp. 749 ff.

第十八章 巴黎市政府

首都的特
殊地位

法國市法典的條文並不適用於巴黎。巴黎依特別法治理由來甚久。世界大國的首都差不多都是具一種特殊組織而不和本國內其他城市相同，這乃是很難的偶合現象。倫敦，我們已經知道，是一個州政府。柏林是一個「聯市」(Municipal Federation)，是一個市中有許多市，以後我們可以看到。華盛頓是一種「聯區」政治，這也是一般人所知道的。牠沒有市長，市元老，市議員，或市經理，牠乃是在國會監督下，由任命的三人委員會治理。巴黎的行政乃是賽因省(Saine)行政，賽因省是法國八十九省之一。(1)

原因

把國家首都放在一種特殊治理之下的習慣，要有種種原因。倫敦所以作成州的，因為牠太大了，礙難用「市」的制度去治理。華盛頓於一八七〇年舊式市制度被剝奪，因為選舉的官吏作事不滿意，國會所要他們作的，他們作不來。柏林在一九一九年作成「聯市」，是因為在柏林一帶獨立地方政府太多，種種公用事業都不得相當的聯絡。巴黎所以在特殊治理之下的歷史尤長，其原因尤為不同。牠不是因為過大，或過分散，也不是因為行政的無效率，而使「光榮的城市」歸中央政府所護理。乃是因為牠的人民在危險時間的稀奇行爲——給他們機會，他們便要鼓勵騷亂的原因。

巴黎早
年的歷史

巴黎的歷史是非常悠久而活躍。這個地方誰發現的，何時發現的，我們都不知道。耶穌紀元前，羅馬侵

入高盧時，發現賽因河中的島上有一塊興旺的地域。這塊地域被高盧人所選擇因為牠是容易防守，恰合古代很重要的條件。羅馬領袖佔據這個地方作為大本營，也是為相同的理由。在羅馬保護之下，巴黎很見增長，但當羅馬駐軍退出時候，牠便與法國一切城市陷於同一的命運，常受周圍各方面土匪式的軍隊所侵略，掠奪。不過，經過中世紀，巴黎又漸漸奮鬪而趨於增長。牠從島上發展到賽因河的兩岸，尤其在南岸，更建築城牆以保障居民。其後封建制度的傾覆，王權的膨脹，牠不僅成為法國的首都而且成為人文薈萃的大埠，在一五〇〇年，牠的居民已約二十五萬。彼時已成為歐洲第一大城。此後，巴黎增進很快，尤其在路易十四（一六六三——一七一五）長期統治的時代。路易十四對巴黎城大加改善，擴展舊式街道，沿河建造碼頭，建築勞瓦（Louvre）、臺連（Tuileries）等等公廳，使巴黎成為近代化。但他把首都遷於巴黎附近的凡賽爾（Versailles），在那個皇宮上更費極多的金錢。因為沒有防禦的需要，外部城牆已經拆掉，於是使巴黎更易向外發展。在一七五〇年，牠的居民已超過七十萬，但未久便被倫敦壓過，倫敦在十八世紀的增長，呈一種罕有的速率。

路易十四
時代

革命中興
革命後

一七八九年的革命巴黎居民倒轉，使倫敦增加領袖的地位，但當拿破崙恢復法國秩序後，賽因河上的大埠又呈迅速的進展。拿破崙曾開闢新街市，新空場，建築新公廳，建造紀念坊，於物質方面，給巴黎許多貢獻。他計劃使巴黎成為歐洲最美的城市，並且很有相當的成功。繼續一七八九年大波瀾後的再造，使巴黎誕生為卓越的近代城市。不過，一八一五年拿破崙的傾覆，使巴黎復陷於灰色的程途；其後三十五年中

牠僅僅踐踏在故轍之中。待拿破崙第三執政時，不數年中巴黎又有很大的變化。在他的呼吸之下，有很多拆毀與改造——造成寬闊的林蔭大道，與廣大的空場。花的錢極多，但巴黎因之成爲世界上的「城王」。同時，學過歷史的人都可以記得，巴黎在每次革命都是居於領袖地位。一七八九大革命是肇始於巴黎，一八三〇年七月革命，以及一八四八革命，也是如此。最後一八七〇年第二帝政的傾覆，也是巴黎首先發難。巴黎人宣布共和，其他法國地方不過接受牠所完成的事實而已。因爲這些擾亂巴黎很自然的獲得「善於發難」的令名；這個令名，巴黎確配擔負。法國政府，即在一八七〇年前，已經了解需要切實注意巴黎，使牠在約束之下趨於優馴。拿破崙第三對於這方面費許多苦心，有時他的行爲特別遭笑。當城的重新建造時，他命令所有的街道計劃都要由軍事家詳細審查，要確證不致爲反動派所利用。不許街道用石頭鋪砌，因爲石頭很容易用爲建造堡壘之用。

一八七〇——一八七一，第三共和的建立，一般的推測以爲對巴黎的嚴格中央監督可以緩和；但這種推測完全未曾實現。巴黎被嚴格的監督一直到現在，未嘗改變。中央政府對於巴黎人的要求自治是「充耳不聞」。關於這種情形有種種口實，但巴黎所以長期受嚴格監督的根本理由，很可以從簡單的事實中發現，甚麼呢，對於城市像對於人一樣，一種「壞名」是很難洗掉的。巴黎的行爲在近五十年來已很足贊美，但法國人民的全體，還未忘掉八十年前的事實。

除這種歷史的原因而外，使巴黎處於嚴格中央監督之下的，尙有其他原因。巴黎是法國最大的城，比

其他任何十個城合於一起全大。牠是中央政府所在地，其中有大量的國家財產——立法院，皇宮，花園，博物館，藝術館，以及各種紀念物。若遇嚴厲的暴動這些財產的損失，定必不貲，且有許多將永久不能恢復。巴黎居民佔法國人口的十分之一，但牠掌治國家生命的一切——政治，社會，財政，文化。牠既是法國的頭又是法國的心。巴黎人對於他們的城，被嚴格「束縛」，很覺不甘，但比華盛頓的居民猶為差強，因為他們至少還有法國國會的選舉權，並且選舉巴黎市議會，以管理巴黎的財政事務。華盛頓的居民既不選舉國會上下兩院的議員，也不選舉市會議員。

巴黎是近代城市的先鋒

在已往一百多年中歐洲各大城市都造成驚人的近代化。中世紀的城市繁生滋長已經變為現代的維也納 (Vienna)，滿尼 (Munich) 與醉士墩 (Dresden)。但巴黎實為一切的先鋒。牠的政府，牠的建築家，工程師都是利用現代藝術作城市設計的先進。「秩序與便利」，「勻稱與宏壯」，「雅潔與美麗」，這些概念，我們現在都市「重新設計運動」(replanning movement) 的中心理想，他們是最先注意。法國式的建築傳播很遠——甚至到了南北美與東亞。全世界的大城都採取牠的空場與林蔭道路的計劃——但未模仿牠的政府制度。

巴黎市政府的基本組織

巴黎的政治組織是根據一八七一年法律，而這個法律一氣到現在，並無何重大變化。論巴黎政府組織，大部分仍是沿用第二帝政時代的制度。巴黎城與城外一些小市組成賽因省；其面積是一百八十五方哩，人口在一九二一年約為三百萬。法國的省，都是一個省長作一省的長官，但賽因省有兩個長官，就是賽

因省長 (Prefect of the Seine) 與警察總監 (Prefect of Police) 這兩個中央命官，加上他們的大部僚佐，組成巴黎市政府的行政機關。此外有八十名選舉的議員，組成一個市會，便是巴黎市的立法機關。

賽因省長

賽因省長是由國務總理推荐，法國大總統任命的。他和其他省長一樣，沒有一定任期，任何時大總統都可以撤免。就實際看，他的任期有很大的變化，從二年到十五年的伸縮。這個位置在法國官員中報酬是很高的，而且在巴黎市廳 (Hôtel de Ville) 中有官冕的衙署，更有優裕的辦公費。這個位置是法國第三名最高的地位，僅次於大總統與國務總理。牠確是一個民衆眼光極法目的位置。

他的位置之性質

就一方面言，賽因省長的位置是政治的，因為這個位置出缺時新被任命的人物一定是下院中在朝「黨聯」的有力分子。但就另一方面言，牠又是非政治的，因為中央政局的變化不一定影響於巴黎市廳。有時幾次內閣的變更，而省長位置仍然不變。現在內閣與省署之間的關係，已為法律、命令與慣例，所清楚確定，所以內閣與省長即不屬於同一黨聯，也沒有許多傾軋的機會。賽因省長直接受內政部長的管轄，聽內政部長的命令。一切重要事務他都先諮詢內政部長的意見而後辦理。

法國最難的位置

法國有八十九省，按例省長常是從小省升到大省。青年初入政界作副省長（縣長）的僚屬，漸漸進級升為副省長，最後升到省長。賽因省長是省長們渴望升到的絕峯，但這個位置常不由下級省長擢升。這個位置不僅選拔行政才，而且注重老成。需要精敏、幹練、外交三種才幹兼備一身的人才；因為在法國全國地方政府中牠乃是最難的位置。在已往一百二十五年來，許多著名人物曾充過這個位置如，白朗 (Orli-

ion Barrot) 韓士三(Georges-Eugène Haussmann) 費利(Jules Ferry) 賽梁(Léon Say) 達威(Ferdinand Duval) 以及席爾夫(J. G. de Salvee) 諸氏均是。

他的職權

賽因省長的職權可以分爲兩大類。第一，他是賽因省的省長，——所謂賽因省不僅巴黎市而且包括市外一帶地域，——具有其他省長的一切職權。第二，因爲巴黎沒有市長，他又掌法國其他市長的一切職權（警察權是例外）。所以他的位置乃是市長與省長的聚合體(2)。按巴黎市長身分看，他乃是中央政府的代辦。在這種地位，他施行巴黎市會以及賽因省議會所議決的事件——這兩個機關稍有不同，以後還有說明。他備製市預算（警察部分除外）提出於巴黎市會的通常會，並出席解釋，辨論預算中的各個項目。他監理一切市產與省產；督飭產業的建造與保持，對於一切法律事務，按情形所宜，他充任市的代表或省的代表。

所有巴黎街道全包括在「主道」類中。賽因省長都有管理權，唯交通規則方面是他的同僚警察總監負責。一切城市公用事業，如自來水，下水系，電燈，清道，市場，以及其他各種事務，都由他執掌；至於救貧局，醫院，以及其他相類的機關，也都在他的監督之下。對於救貧組織及初級中級教育他有重要的職權。在管轄範圍內，他有頒發命令與規則之權，與其他省長或市長一樣。此外，他還有許多其他職責，如「戶籍」與「軍籍」的編製，選民冊的備製與修正，實行普遍徵兵制度的監督，以及督飭巴黎二十縣 (arrondissement) 縣署工作的進行。總之，賽因省長的行政集權比法國其他省長都甚的確，比任何歐洲國家的地

方官也都甚。

他的責任

賽因省長對於一切職務，工作的是否是「效率」與「美滿」，並不向市會負責，乃是單獨向內閣負責。不過他的工作必須與市會相和諧，因為若不與市會合作，他的行政必需費之一大部分將生障礙。我說「一大部分」，因為年度預算中許多項目是「義務的」，法律有強制的規定，市會不能限制。但許多其他項目便在市會管轄之內，這些項目省長必須依靠他的遊說權。他必須使市會通過那種款，否則各種行政便不能進行。偶而省長與市會間陷入絕港，但總能找到出路的（通常是折衷）。省長與市會的爭議，省長常佔優勝，因為他後而有中央政府的勢力作靠山。「我必需說的是，對於這種事件，我確實已事先得內閣的贊成」；這便是他對市會演說時，提醒市議員們所常用的一套。

他的創議
權與獨斷
權的限度

但就另一方面言，賽因省長也決不是自由的機關。他是內政部長的直轄機關，關於重要事務從內政部長接受極簡明的命令，而有時即關於小事也是那樣。所以省長自己創議與負責的行為很少。除按例事件外，一切事件在發表他自己意見之前，他總是審查部長意見的。但是，我們都知道法國部長全是「過渡的鳥」，甚麼時候不得下院過半數議員的贊助，就得辭職，而且這種過渡期間很快。因此部長的人位是屢屢變更，而省長如故。當一個省長在巴黎市應任職數年時，他對於巴黎政府及巴黎一切繁雜情形，比任何新從外省升來的部長，知道都詳細。他與他的市會建立一種生活的道路。他研究牠的性質與脾氣。這能使他對於部長方面佔有優勢，因為部長既沒有那樣的知識與經驗，而且任期又太不穩固。

省長的僚屬

賽因省長有很多僚屬，其中包括各級官吏。重要的是省署秘書長 (secrétaire général)，他對於省長按例公事方面的責任擔負一大部分。其他僚屬則按職務性質，分為許多局與科。各種職務都有牠的專門官吏作首領及副首領。其下各級雇用人有精巧的與粗笨的之不同。一切高級官吏全由大總統依內政部長長的推薦而任命，下級官吏則由省長任命。但就大部情形看，一切任命均須依進級表上的人員擢升進級表逐年由進級委員會備製。下級位置的任命，依公開考試；而考試又依各種職務的性質而不同。各種考試均由各個考試委員會辦理，但非合於與試資格之人不得與試。巴黎的公務人員薪金很優，而且經過長期服務的雇用人退職以後，還有相當的卹金；這個以後還有敘述。

工作的分
職化

除省政府的官吏直接辦理大部城市事務外，巴黎市所分的二十縣，每縣還各有地方行政機關的縣署（也呼作市廳）；其中均有市長 (mayor) 一人。但巴黎各縣的市長並非像其他各市的市長由市會選舉；他乃是中央政府任命的無薪官吏。每個市長有三名至七名市副助理，他們也是中央任命的無薪職。(註一) 所有這官吏全是賽因省長的直接僚屬，受他的命令去辦事。自然，實際工作並非市長市副辦理，也是地方機關的長任官吏所作。巴黎的二十縣，每縣署中都有市秘書，各局局長，以及其他他辦公人員，與普通的市廳一樣。凡戶籍，選民冊，徵兵制度上的各種工作，以及其他各種事務均由這些官吏辦理。再，每個市廳中都有些委員會，其委員是省長或內政部長所委任的市民，其主席便是市長或市副。這些委員會對於救貧，公共保健，教育，衛生，以及市內繁瑣事務有許多職權。

(註一)不足二〇、〇〇〇人口的縣，市副三人至五人；二〇、〇〇〇人口以上的縣，市副五人至七人。這是一九二三年六月二十五日的法律所規定。

這種制度的價值

這種方法的確使省長的行政工作爲分職化；大部分按例公事多由各縣署辦理，不用巴黎市廳費事。巴黎市廳與各縣市廳的人員都是市公務員，都是長任官吏不受高級行政官吏變更的影響。縣署對於製定政策很少參與甚或不參與；牠們主要工作是在施行總署裏所作成的計劃。但這種制度竟使許多有公共精神的市民參與城市事務，他們作那種無薪的市長，市副，或委員會的委員，辦理地方事業至於很嫻熟。巴黎市政府的無薪官吏不下數百。自然，這些官吏不是由公開考試而遴選，他們的選任很受政治的影響。下院議員對於這些官吏的任命有些力量。

警察總監

巴黎市第二個長官是警察總監，這個位置已有百年以上的歷史。(註二)他是賽因省長的同僚並非僚屬。他和賽因省長一樣，由大總統依內閣的推荐而任命，且任何時均可撤免。第三共和的初年，對於這個官員屢屢變更。在一八七〇至一八七一年間換五個警察總監，在一八七三至一八九九之間換十個。一個一個的來去，常因爲與內閣不睦，或受民衆強烈攻擊之結果。二十五年之前，這個官被視爲最不穩定的位置。而後李嬌 (Louis Lépine) 任警察總監，在職十四年之久，給這個位置一種安定的原素；但這種原素迄今已無。李嬌是一個偉大的空前的警察行政家。但他的嗣位者並不甚好，所以自一九一三年後巴黎市已換七個警察總監，任期平均是二年。(註三)所以牠仍是一個具有威權而任期不穩定的位置。

(註二)自一九一三年李麟去職後，七個警察總監如下：一九一三——一九一四，是海寧(Hennion)；一九一四——一九一七，是勞倫(Laurent)；一九一七更有胡狄樓(Hudelo)；一九一七——一九二二，是盧格資(Roux)；一九二二——一九二二，是劉利(Lueller)；一九二二——一九二四，是南汀(Naudin)；一九二四——是毛良(Morain)。南汀由警察總監轉任賽因省長(一九二四年八月二日)一年之後他又升到中央平政院。

所謂自一九一三年後換七個警察總監是指到一九二七年之前言，實則一九二七年五月九日毛良(Alfred Morain)即去職，毛良去職後由齊泊(Jean Chiappe)繼任，一氣到現在還是他在職。(本年十月直接從巴黎警察總監部函答)。

他的職務

警察總監的職權原始是一八〇〇年法律所規定，該法律建立警察總監的位置，其後半世紀(一八五三年十月十日)有一道飭令清楚的劃分他與賽因省長的權限。但是以後有許多法律與命令作出如此多的修正，使人對於賽因省長與警察總監的職權界綫覺得非常混淆。不過，就大體看，警察總監所管轄的事務是法國的寬泛名詞「警察」所包括的範圍。法國警察權不僅包括維持法律秩序，而且及於許多其他似的作用——例如，規定衛生規則，監查不健康或危險性的工業；所謂警察檢查隊，檢查許多美國城市不屬於警察而屬於他局的檢查事務。

他的寬泛

一言以蔽之，警察總監所掌的警察權乃是一般市長與省長集合一起的警察權。我們還要重複一句，他的職權不受賽因省長任何監督，乃是直接向內政部長負責。在內政部長教令之下，他對於生命財產的保障，交通的規則，害物的消滅，外國人與政治嫌疑犯的監視，護照規則的施行，以及各種國家利益的保護，

可以製定並公布，命令與法規。在法律或部分的一般規定之下，他對於巴黎警察的人員，薪金，進級以及懲戒等等可以製定各種規則；而且在這些方面他均是執行首長。他對於警察行政一切意外負責直接的完全責任；司法院 (Palais de Justice) 對過，他的總監部以下所分的一切局，全歸他管理。警察總監乃是一個掌大權負大責的位置，因為巴黎的效能警政絕非易辦的事業。警察總監不僅須是鞏確而機警的人才，這兩種性質已不常備於一人，而且他更必須得中央政府的絕對信任，因為警察乃是巴黎遇有事變的第一道防綫。

市議會

雖然普通都認為巴黎是由賽因省長與警察總監兩員大僚所統治，但牠的市會也未嘗不在行政政策方面佔重要地位。(4) 巴黎市會由八十名市議員所組成，其選舉方法與法國一般的市一樣，用男子普選制度。選民冊的編製與修正，選舉的機關，補充選舉制度，以及其他種種選舉競爭的情形，均與其他城市相仿。不過，巴黎市議員不是由全區合選，巴黎的二十縣，每縣分爲四區，每區選出一人。這種選區已經五十年沒有變更，現在各區的居民與選民非常不等。一個議員所代表的選民有爲其他議員之數倍的。(註三)

市議員的選舉

這種差別，時時引起許多非難，而種種改革計劃也時時呈到中央政府請求選區的改組，但中央全未採用的確，若不把各縣的歷史疆界變更，或給人口多的縣多一些議員，很難得到滿意的釐訂。但這兩個方法都受強烈的反對，因為選區的疆界現已成爲歷史的，而各區平等代表的原則又是大部巴黎人腦筋中認爲是神聖不可侵犯的。

(註三)一九二五年統計最大區有二〇、二〇七人，最小區僅四、六二九人。

選舉方法仍未變更。(見孟祿一九三一的歐洲政府——五七〇——五七一頁)

任期與薪金

巴黎市議員任期四年，選舉的日期與一般的市相同，其補充選舉，也是在正式選舉日期一周之後，而且許多選舉時常需要補充選舉。法律沒規定市議員的報酬，但市會每年年度預算中都有議員費用一項。因為這種慣例市議員每人每年得有九千法郎的報酬，這是已得高級政府所默認，實際上就是薪金。(註四)

(註四)市議員於此外更通過每人每年四千五百法郎，作為他們當選因當議員的報酬。這個，中央會計院與中央平政院全列為不法，但內政部長因為政治理由，並未去阻止這種費用的支出。(5)

政黨的趨勢

競選純依政黨為後盾，國家與城市政黨已打成一片。有一個時期，巴黎市議員，可同時任國會下院議員，並且這種實例很多，但現在已經不得如此了。至於黨團趨勢，我們不能說巴黎比別個法國城市更激烈，但同時，也不能說牠比別個地方更保守。因為巴黎城內各區的政治性迥乎不同。賽因右岸各縣，從泊塞(Passy)到市場(Market)及賽因左岸，從馬士教場(Champs de Mars)到聖利丕教堂(Church of Saint-Sulpice)所選出的議員大概是右派黨的。這些地帶大體是富庶人家。但像聖安圖(Saint-Antoine)、蒙馬萃(Montmartre)、拉威萊(La Villette)與波塞(Bercy)等縣是勞動家的居區，牠們所選出的議員，都是左派黨的。至於巴黎北部工業區域也是如此。此外更有一些地帶，如拉丁區(Latin Quarter)及賽因左岸南部附郭一帶，居民的彩色不甚清晰，可以左右搖動。就全體看，最近幾年內，左派已佔優

勢。巴黎市會中現在還有一些共產黨員。

市會的程

巴黎市會的議事範圍與程序，全和其他法國城市所受的規定一樣。每年通常會是四期，遇必要時，可以召集特別會。事實上此種特別會實佔法定會期閉會中的大部時間。自一八八六年來一切會全是公開的（註五）一切會無論通常會與特別會，省長與警察總監都有出席與發言之權，事實，他們總是按時出席的；但賽因省長並非市會的主席，在選舉後第一次會，市會便選舉牠自己的議長，副議長，一名或數名秘書，一名監事或司儀；用祕密選票制。這些職員作成『市會職員會』（Council's bureau），規定市會一般議程。市會議長是很重要的顯位。他在各種典禮中很為重要，如招待各方來賓，參加公共集會，紀念物開幕等事，總是等他到場。中央政府作事的妙法是使這個民選的代表常不斷的現身於民衆之前，而兩個任命的長官，在後臺裏運用權力。

（註五）一八八六年七月五日法律。（6）

在議場中，巴黎市議員的席次是依黨籍排列，從左派到右派，與國會一樣。市議員發言不是在自己席次，乃是到主席座位前下方的演臺之上。省長與警察總監席，恰在演臺之前下方。市會的程序很不嚴重；在辨論進行中，議員們彼此吸煙談話。參觀人看這樣的開會很疑惑，何以一個大城的事務竟在這種『自由而輕易』的方法得以解決。答案很簡單，就是牠並不解決。兩個長官解決大部分重要事務。市會的委員會又解決很多。市會各會期中所解決的事務極少。

市會有八十名議員，事務的辦理自然要委於各種委員會，乃是必然的事實。許多初步工作都由常設委員會辦理；若干常設委員會外，時時依特別需要更增設許多特別委員會。常設委員會的遴選方法是很奇特的，與英、美城市所採用的方法迥乎不同。當市會議員選出之後，緊接由抽籤法把議員們分為平等的四部。這四部在市會任期中永久存在；市會中每常設委員會均由四部中各選出代表二人三人或四人去組成。現在常設委員會有六分司民事行政方面的重要各部（註六）特別委員會遴選的方法不一——有時由全市會選舉，有時由各常設委員會選派代表，而有時更由二、三委員會自己結合組成（註七）凡委員會，不論常設的，特別的都選舉自己的主席。各委員會之外，市會更委任許多普通市民與官吏組成一些混合委員會（mixed commissions）。

（註六）六個常設委員會：「第一委員會」（委員十二人）司財政、民事契約、城市與政府的專利等事務；第二委員會（委員十二人）司警察、火災消防、與公園；第三委員會（委員十六人）司馬路與馬路工程；第四委員會（委員十六人）司教育與藝術；第五委員會（委員十二人）司教養及城市典質業；第六委員會（委員十二人）司衛生、下水系、自來水，以及賽因的航政。

（註七）現在所存在的特別委員會，有市電車、瓦斯、債、籌委員會。預算是依英國式由全體委員會處理，但所有常設委員會都是全體委員會的分委員。

辦理事務的方法

市會中的議案或由兩個長官——通常是賽因省長——用咨文提出，或由市議員個人提出（？）無論何種議案均是先交於專管委員會或混合委員會去審查，報告；而後把結果印刷出來在通常會期之先

分配於全體議員(8)這種報告有非常詳細且具恆久價值的。因為種種委員會的工作需費議員們許多時間與精力，所以高級政府纔容許巴黎市議員於辦公費名義下，享有很大的報酬。

不過法國市會委員會的勢力決不像英國市會中常設委員會那樣大。巴黎市會的委員會並非「英國式」牠對於任何事務，即不甚重要的，也沒有最後權；而且牠的報告，市會也不一定採用。委員會的組織方法既然非常奇特，因之有些委員會的大部委員竟與市會中大多數黨不是一致的政見。因此委員會的報告被市會不採用很為常見；而且那種行為市會絕不認為是對於委員會無禮。委員會的報告，不是像「英美式」由委員會主席到市會中提出與辯護，乃是委員會任命一個報告員去作那種工作。再巴黎市委員會，也不像英國的委員會掌理各城市事務。各種事務的首長受省長的指揮，並不受委員會主席的指揮。委員會僅能向市會作報告，而市會也僅能用間接方法去影響市行政。巴黎市會的委員會是研究的報告的機關；牠們的報告，可以採用的，但省長並無必須置重的義務。

市會的職權

一言以蔽之，巴黎市會既不選舉行政官吏又不直接管理行政官的政策。因此牠比法國其他一般城市市會的權力都小。不得賽因省長的批准，市會議決是不生效力的。國家政治不得作為討論問題，但這種限止時常忽略。巴黎市會唯一職權是決定預算，但即這方面，也受法律的嚴格規定。關於市財產的獲得，執照費與市場稅的規定，遺贈與餽贈的接受，牠有種種職權，但一切行為的有效，均以省長的同意為要件。有時市會的議決可以有很大重量，更有時中央政府為便利起見，使省長對市會的意見與以同意。這全依開

題的政治性爲決定。關於巴黎政治的研究，我們必需了解內政部長與賽因省長全是政治官而兼行政官。他們必須常選取效能與便利二者之間。因此，巴黎市會有時竟能作出超出一般臆料的影響，牠有時能使省長與部長全讓步。但除這種偶然現象外，巴黎市會或者可以說是世界上大城市中最弱的立法機關——甚至紐約的元老局都不能例外。

賽因省議會

巴黎市議會是爲巴黎本部而存在。賽因省所包括的地方不僅巴黎城而且及於周圍的地帶，所以賽因省還有一個省議會。(9)

省議會並非另外選舉的議員，乃是巴黎市議員加上巴黎本部的兩縣所選舉的二十名議員合組而成。所以省議員數目是一百零一人。巴黎市會與賽因省議會分別開會，其職務不同，程序也有些不同。省議會的職權有許多和其他省議會相同的。就廣義言，牠是省立法機關，對於救貧，公共建築物，以及教育制度均有制定規則之權。但實際牠的立法權甚仄，其理由不外下列三項：第一，因爲一切重要事務均由國家法律或行政命令所規定；第二，因爲省議會不許討論任何「政治問題」(這個名詞有很廣義的解釋)；第三，因爲牠的議決，內政部長能以批駁。並且非省長的提議，省議會不得自動創議。

省預算

省議會主要職務是議決本省的年度預算。(10)省預算案由省長所備製，提出於省議會的通常會議，會於是逐項討論，由過半數之表決可以加以變更，但此種變更，中央政府有否決權。當預算已得最後的批准，議會再計劃必需歲收的總額。而後按總額分配於各縣。省議會更有審計省政府的帳簿權，這種工作自

然必須交由委員會辦理。此外，省議會對於主要馬路、橋樑、特許，以及公共教育等項，也都有些職權。省議會無實際行政權，但各種行政政策，省長卻時時提出議會。最後，省議會議員組成選舉國會上院議員的選區之一，以選出本省的上院議員。

自治的呼
喊

最近五十年來，對於巴黎市政府的改進，已有堅執不撓的呼聲。有些巴黎人對於自治的呼喊，恰似紐約與芝加哥的政客一樣。「要讓巴黎得到像最小市那樣的自由」，這是他們的口號。他們所苦惱的是，鄉間村落都享有自由，而首都反遭枷鎖。這種地位之爭無疑的有些勢力。但就巴黎人全體看，對於這個問題並不十分興奮。他們對於巴黎遭受的不公待遇是公同承認的；但對於應當如何改善，則意見大有分歧。種種改進計劃業已逐時進行，大部主張設一個中央市廳，由市會選舉一個市長，執掌許多現在由省長所掌的職權。(1) 但中央政府對於首都應當採用地方特別行政制度的已定信念，並不作變更的表示。而且全個問題又與全國的分權主義與地方主義纏綿一起。所謂分權主義與地方主義是建設取銷現在的省與省長制度，而代以較大的行政區劃，建立地方責任政府制度。但法國國會對任何計劃的細目，都不能同意；所以預料最近的將來尚不至有何變更。因為其中有許多利害的衝突。任何巴黎的自治計劃沒有不剝奪現在中央政府所享受的許多政治上封賞權的。而當改進計劃若剝奪「封賞權」時，總是為政客們所反對的。至鄉村選出的國會兩院議員用他們田野式的觀念去衡量巴黎人要求自治的行爲，更無心去掉巴黎的枷鎖。對於「要讓巴黎自由」的口號，他們用「巴黎是法國的巴黎」去答覆。自然這是對的。沒有這個

整個的國家生命的中心，法國將到何等地步？（註八）

（註八）巴黎行政制度，至今仍然未改。主要理由，「巴黎是法國的巴黎，法國必要管理他的行政」已成為擁護現行制度的口號。（見孟祿一九三一歐洲政府——五七一頁）。

* 據開村落都享有自由，而首都反遭枷鎖，這是巴黎許多人所苦惱的。他們對於巴黎受的不公待遇，是共同承認的。但對於應當如何改善，則意見大有分歧。吾們想着他們對於改善意見能集中一致時，便能造成改善運動的偉大勢力，而使改善的意見能以實現。

「當改進計劃若對審判黨權時，總是為政客們所反對的。」於此，我們可想見一切改革之難，尤其中國政治方面！

參考書目

- (1) Eugène Raïga and Maurice Félix, "Le régime administratif et financier du département de la Seine et de la ville de Paris," (Paris, 1922).
E. Maitre, "L'organisation municipale de Paris," (Paris, 1909).
- "Le conseil municipal," issued annually by the "Parisian journal La Cité."
- (2) Eugène Magné de la Londe, "Les attributions du préfet de la Seine," (Paris, 1902).
- (3) E. Mouneyrat, "La préfecture de police," (Paris, 1906).
- (4) H. Chrétien, "De l'organisation du conseil municipal de Paris," (Paris, 1908).

- (5) Joseph Barthélemy, "Le Gouvernement de la France," (Paris, 1919), p. 173.
- (6) "Bulletin des Lois," 1886, ii, p. 526.
- (7) "Conseil municipal de Paris: Rapports et documents," (issued annually since 1871).
- (8) "Bulletin municipal officiel de la ville de Paris."
- (9) H. Lanfant, "Le conseil Général de la Seine, ses origines et attributions," (Paris, 1903).
- (10) W. B. Munro, "Government of Europe," (New York, 1931), pp. 559-560.
- (11) S. Lacroix, "Rapport sur l'organisation municipale de la ville de Paris," (Paris, 1860).
G. Villain, "Paris et la mairie centrale; étude de centralisation administrative," (Paris, 1884).
A. Combarieu, "La Mairie centrale de Paris," in *Revue politique et parlementaire*, July 10, 1897.
J. Delaitre, "La Municipalité parisienne et les projets de réforme," (Paris, 1902).

第十九章 大戰前德國的城市

中世紀的
自由城

在中世紀晚年萊因河 (Rhine) 北一帶地方有許多鎮市或城堡。其中大部為公卿貴族或教會統治甚久，但後來牠們用種種方法都得到獨立地位。這些城市中的大者便稱作「自由城」(Free city) 牠們對於神聖羅馬帝國具一種星雲式的服從，但實際上牠們的自治是不受任何外部干涉的。在十三、十四兩世紀時候，這些北海 (North Sea) 與波羅的海 (Baltic) 一帶的城市作成許多攻守同盟——漢西同盟 (Hanseatic League) 是其中最大而又最著名的，這個城市大同盟是世界上最前的商業大同盟，有一時其中包括約有百城，從現在比利時境內的迪南 (Dinant) 以至於波羅的 魯非爾 (Reval) 都在其範圍。漢堡 (Hamburg)、波利門 (Bremen)、法蘭克福 (Frankfort)、盧卑 (Lübeck)、丹資 (Danzig) 是這個著名聯盟中的卓越分子。這個同盟並非是精密的組織，不過各「分子城」派代表組成一個大會。這個大會按例，每年都開會，以解決共同利害的事務。(1)

自由城的
漢西同盟

漢西同盟的疎鬆組織演成牠最後的凋殘。「分子城」分配於如此廣大的地域，具有如此不同的利害，使牠們不能同意於一種共同政策。結果，同盟大會消滅，各城由合作而變為仇敵。同時，同盟之外有新商業城市的發生——如安士特坦 (Amsterdam) 便代同盟而取得專利地位。最後皇權增長以管轄商業

的主要渠道，也是同盟破裂的致命傷。在光榮領袖之下，國家主義的滋長，使整個情勢爲之大變。荷蘭人住萊因河口；丹麥人掌管愛爾波（Eibe）；瑞典人佔有威奢與歐丹（Weser, Oder）的出口；而波蘭人佔領了威士塔拉（Vistula），牠們用高稅手段去阻礙漢西同盟的商業繁榮，而一五三五年把波羅的航權又公開於各國船舶，更給漢西同盟一種奇襲。

漢西城市的政治

漢西城市政治上根本組織是一個選舉的市長（burgomaster）——有時還不止一個——一個元老會，加一個市議會（stadtraad）。市會是選舉的機關，但全體市民中有選舉權的很少。實際選舉爲商人所把持，選舉時不過是一種形式而已。選舉日子市廳用武裝衛兵把守，除市議員外不許他人進內。市議員於是乎連選他們自己或選他們的朋友去補缺。市元老與市長均由市會遴選。由這樣方法，遂使假定於市民全體之權，流入於少數人之手。而且商人階級的把持，逐漸由於基爾特組織，愈成其便利；因爲基爾特是非商人不許加入的。一言以蔽之，所謂「自由城」已變成了有錢人執政的富人政治制度。

十六十七世紀間
兩世紀間
城市形勢
的變動

但是，不管牠們的寡頭政治制度，與牠們的缺乏真正統一性，這些城市享有商業中心的利益一氣到十五世紀之末。牠們的確是把持法蘭德（Flanders），英格蘭與莫斯科商務的優越地域。但未久便到了全體商業方位變更的新世紀。美洲一發現，世界上多了一個新大陸。好望角航線的發現使舊大陸上往還便利。這些發現使歐洲南部——英，法，葡，西等國的城市大加便利。海商的途程從波羅的與北海轉移到大西洋與印度洋。北部的自由城已失掉重要地位而起始落後。未久，更加以三十年戰爭，萊因以北一帶鄉村

城市全被毀壞。這個凶暴的戰爭，毫不演義的可以說，至少把德國城市倒退百年。最壞的，三十年戰爭使德國分裂為數百公國，王國，以及其他小領地，都自己徵稅於邊界，實行閉門的市場。在這種羣國之中，普魯士是一個領土最大，唯一具有城市繁榮之可能的。

拿破崙戰
勝前的德
國城市

不過，在一六四八年西代里（Westphalia）和議之後，一百五十年中，即普魯士也毫無城市自治之痕跡。市長與市議員都是市民中特殊階級所選舉——財產階級與世襲的權力階級。更有許多城市市長及以下重要官吏全由國王任命的。許多城市官吏都是尸位素餐，拿很多薪金並不作事。中央政府假這種方法，用城市的錢去恩養退伍的軍官。有時把官位賣出與出價最高的人，和法國一樣。兵營設於城市之中，由市民出錢供給，而且凡是文官武職都免除地方稅。最要的市務，如街道的建造與清潔，市場的管理，稅務的徵收，——警務更不必說了，都是由軍人掌辦。他們事務作的雖然壞，而納稅人且須負擔重稅。城市與鄉村間的商業被重稅所勒死，因為此外似乎無法可以措款。城市中種種基爾特與其他祕閉的工業組織，為牠們自己的利益把持壟斷，阻止工業上自由競爭的發生。一切地方政治與經濟生活的目的全是限於統治階級的利益。（2）

基那之敗
及其以後

這是一八〇六年拿破崙在基那（Jena）擊潰德國軍隊侵入德國時代，德國城市的狀態。由於人民對政府的不關心，所以拿破崙得以佔領德國而施行他自己的約章。對城市言，拿破崙的克服似乎無所損害。僅僅變更一個獨裁首領，或者較為開明的確，是較為開明，因為拿破崙給普魯士城市數世紀所享有的自

治，第一次真滋味。他取消集權式政治的大部，使城市自己選舉市官吏，並且允許牠們等牠們能處理自己事務時，就能得到自治權。所以拿破崙顯然是普國新政治的前鋒。他乃是掃蕩中世紀的殘餘而創造近代德國的創造人之一。

史太因的
改進與一
八〇八法
律

當泰里塞 (Thiers) 和議之後，拿破崙退出普國時，普王與其大臣決意作一些清家事業。他們了解舊式政治制度已為拿破崙所毀掉，不能再行恢復。即使能以恢復而恢復也非聰明之舉。新時代是需要新制度的。其唯一問題乃是從甚麼地方起始改革最好。政府決定（他們是對的）從地方政府起始，那是最聰明了。因此，一八〇八年便製定一個充實的市法典，這個法典包括普國一切城鎮，以王大臣史太因 (Baron von Stein) 而命名，但是否是他的著作不無疑義。（註一）牠的主要目的是「給城市一種更獨立更效能的憲法，給城市建立一個團結的中心，給城市在國家政治上一種活躍的勢力，而且用人民參與地方政治的方法以鼓舞醞釀民衆的愛國精神。」

（註一）就任何方面看，史太因從康尼堡 (Konigsberg) 的法案大書 (Hoy) 所得的協助是很多的，但史氏本身貢獻法典的主要理想卻是可能的。（3）

史太因法典的規定很為深遠。擴充城市選舉權於城市一切享有財產人與營業人，去選舉城市議會。打倒地方基爾特 (Gild) 的勢力。中央政府對城市的監督也大為放鬆。市會獲得選舉市長與治安官，監督地方事務，決定地方稅務，等等權力。因此，普魯士逐漸把一種劃一的市政制度施用於一切城市。

從一八〇
五三到一八〇

一八〇八以及其後緊接數年的改革，給普國一種新的勢力與信念。長期沈淪的民族精神重新發焰。現在普國已發生新覺悟與結合。牠的人民已決定第一步要找機會去打倒拿破崙的統治，而後再把已發軔的改革使之堅固。這個機會未久就到了，因為拿破崙把普魯士放在他的鐵蹄下，未及十年，便有滑鐵鐵（Waterloo）的結局。維也納會議判給普國一些新領土，但城市法典的規定，並未即時就施用於這些新領土。

一八五三
的城市法
典

維也納會議後三十年中，普魯士對於西伐里（一八三五）、波深（Posen——一八四一）以及萊因三省（一八四五）均有特別法律。就大體看，這些法律是依一八〇八法典為根據，但有許多變更，而且有些重要的變更。一八五〇年普魯士所制定的國家第一次憲法，那是一個全個的新法典，包括普國一切城市與鄉區，但當公布施行時未及數月，便發現牠不能實行，而作廢。於是注意點纔轉到修正一八〇八的舊法典使之近代化，這種勢力，遂滲入於一八五三年五月三十日的普魯士城市政府法律之中。（4）

牠的內包
與外延

不過，一八五三法典並不施用於普魯士全體城市，牠僅施用於東部六省——東西普魯士（East and West Prussia）、普魯士薩克森（Prussian Saxony）、波蘭墩堡（Brandenburg）、泡莫蘭那（Pomerania）、塞里西亞（Silesia）與波深（Posen）——內的城市。嗣後三年，擴用於西伐里與萊因二省的城市，但對萊因省則附一些修正。最後於一八五八年更擴用於豪士坦（Schleswig-Holstein）與漢諾威（Hanover），於是一八五三法典遂逐次擴用於普魯士全國（各地方有些變更）。

德國中他
邦的市法
典

德國中其他各邦，如巴威略 (Bavaria) 白墩 (Baden) 薩克森 埃斯 (Hesse) 等邦，均於十九世紀中採用大體相仿的市法典。(註二) 這些法典沒有完全相同的，但大體上除關於選舉權的規定外，都是以普魯士的法典為模楷。而且就任何方面看，在大戰前，普魯士在德意志帝國中佔五分之二三的領土。雖凡賽爾和約，牠失去許多土地，但牠仍是德聯 (Reich) 中的領袖，牠具有大量土地與人口，比其他二十邦聚合一起還大。所以用普魯士的情形作代表，乃是研究德國政治的唯一線索。

(註二) 巴威略是一八六九年；薩克森是一八七三年；白墩是一八七四年，製定市法典。(6)

大戰前普
魯士市政
府的特色

大戰前的普魯士市政府值得研究的要有兩種理由。第一，因為牠的效能與廉潔幾乎是全世界中外交譽的。即在美國，也認牠是世界上最好的市行政制度。在掃除公共注目的弱點上，牠具有驚人的成績，但牠也有弱點，後文當有證明。第二，戰前的市政制度現在決未完全拋棄。革命會變更了中央政府的形式與精神，但對地方政府並未有激急的變革。德國革命之後，市政府的精神方面是有重大變更，但大體組織仍然如故。市長與治安官的任命方法與職權，與革命前均無何差異。市議員由新選民團選舉，這是與以前不同的，但他們的職權和以前並無何等變化。城市的「部員政治」仍然照舊進行，並未被革命打倒。所以要求了解德國現行市政制度的唯一方法，需要先得一些舊制度上的知識。

城市的法
律地位

一八五三年普魯士市法典所施用的地方政府，即普國所謂的「市」(Stadt or city)。「市」與鄉區及鎮區 (Township or Gemeinde) 之區別，不是依人多寡為根據，乃是依前世紀的法律規定為基礎。

無疑的，原始「市」的名稱，是限於居民繁衆的區域，而「鎮」的名稱，是用於居民散漫的地域。但這種區

別早已失掉，所以我們現在可以發見許多「市」，居民不過數百；而許多「鎮」，竟爲一萬至五萬居民的區域。但「鎮」無論有若何多的居民，牠有牠自己的行政制度與「市」的政治制度是不同的。（註三）

（註三）在英國、美國也是如此。在英國，有些「市」(Borough)的居民不及「市區」(Urban district)多的；在美國我們更可以看到四百居民的「市」(City)兩萬或三萬居民的鎮 (Town)。

這個在中國我們也可以看到許多邊僻城市沒有居民衆多的村莊，或鎮區大。

新市的組織

普魯士一八五三的市法典適用於任何時獲到「市」的地位的一切居民區域，不論牠地位的重要與居民之多寡。法典更規定，市以外的地方，由國王飭令可賜以「市」的地位，這種市也歸於市法典範圍之內；一八五三後，六十年內這種飭令頒發了很多。國王對於這種事情的行動沒有一定法規的限制，但就事實看，國王所許爲「市」的，僅是一些居民繁衆的地域。在這六十年內，尤其一八七〇年之後，普國工業有驚人的發展，已成爲繁榮的國家，而更以工業化的結果，使「市」、「鎮」同有迅急的增長。大戰爆發時，普魯士的「市」有一千二百。下自居民數百的村市上至居民超過二百萬的京都，柏林。大體政治制度都是相同的。

市疆界的變更

普魯士人口的迅急增長，不僅使城市數目大見增加，而且固有城市的疆界也有變更的必要。疆界的變更，市法典中有專文規定。當城市打算變更疆界時，須先向上級政府請求，通常是向省政府，省政府得普

魯士內政部長同意之下，於是下一道命令。有些情形還需國王的批准。（註四）這種規定對於重要的變更現在仍然適用；不過王權由普魯士中央政府施行而已。

（註四）市法典（Städteordnung）二冊四節（Section 2, Par. 4.）

城市是法人

市法人權力的淵源

普魯士的城市是一種法人，具有普通法人所享有的一切權利與特權。牠有訴權與被訴權，享有財產及訂立契約權。此外牠更有許多法律所未規定的權力，因為德國的方法不是把市法人的權力逐條列舉的。一八五三年市法典規定地方政府有權作牠們認為謀城市利益所必需作的或應當作的事情。對純粹地方事務，牠們是自己創議自己負責去作；但對非純粹地方事務，牠們的行為須受上級政府的批准。按表面看，這是給城市很大的自由——滿趕上美國允許城市「自治」邦中的城市。但就事實看，一八五三的普魯士市法典並未建立任何接近市自治的事情，像美國人所了解「自治」二字的義意。因為按法典寬泛的規定，不論純粹地方性或超過地方性的事務，事實上均須由高級政府決定，並非城市市會決定。在原理上，管轄權的區分，是很合理的，但在事實上，大失所希望的意義。這種方法，一方賦與城市一種概括的權力，而同時用高級政府批准的限制，去剝奪其施行，這乃是普魯士政治上最顯著的特色之一。

城市的國家監督

「警察監督」的規定

拿城市警察權作一個說明吧。市法典中似乎含有中央對於市警察須行使一般監督權；那就是就監督城市警察以保持地方的法律與秩序。但在一八五三至一九一八年間普魯士王朝並不這樣解釋。反言之，牠解釋「市警察的監督」，乃是包括公共安寧，健康道德一切事務，甚至於公共便利都在內。在這種定

義之下，中央監督權幾乎是毫無限度。牠曾干預房宅，衛生，市場，規則，貼示板等等事情；至於牠指導市建築物的建築，街道的裝潢，以及公共紀念品的地點，也都有些實例。

如此，中央政府把法典所賦與城市的泛泛自治權全行剝奪。他們這樣作並有很動聽的辨護。他們說惡劣的房宅最足以爲犯罪的原因，就這方面看，房宅是警察事務；所以市政府的房宅規則須受中央政府警察權監督。其他事務與維持公共安寧有關的，也是如此。中央在任何方面剝奪城市的權力，均無需乎修正法典或公然剝奪。把中央政府的監督地方警察權，作一種廣義的解釋，滿能達到目的。所以在大戰之前，普魯士的市自治是非常狹隘。就浮皮看，許多事務城市有自己辦理的權力，但這種權力在施行上是非常狹仄。

國家監督
的運用

這些年內中央政府對於地方的監督是由普魯士內政部施行。內政部長由國王任命而且國會不能加以撤免。他的監督權不僅限於市政府，而且包括省 (province)，縣 (district)，區 (circles)，鎮 (township) 等等地方政府。

普魯士內政部與政府中其他各部一樣，有一批長任的專家官吏，補助部長審核，決定一切事務。內政部對地方政府的工作量非常繁重，不過牠直接對於「鎮」與「市」的事務倒很少；因爲大部分事務都是經過「區」，「縣」與「省」政府的。

市與省的
關係

普魯士在大戰前全國分爲十二省各省均有國王任命的省長 (provincial president) 作主官。這

個省長許多方面是與法國的省長相同，因為他不僅是地方的行政首長而且是中央的代辦。他監督地方政府的工作，由一個「省委員會」(provincial committee) 協助。省委員會委員，通常是「省議會」(provincial assembly) 從議員中任命。省議會大體與法國的省議會 (general council) 相類。這十二個省長各在本省內執行內政部長命令，並對於縣政府，作一般的監督。

市與縣的關係

每省更分爲若干縣 (district)。每縣有縣長 (president of district) 與縣委員會 (district board)，由國王任命。縣委員會是由長任官吏所組成。普魯士的市與這種縣政府有重要接觸。凡市政府要施行需要上級政府批准的事務，通常都是呈於縣委員會。至於市會中兩派的衝突也由縣委員會解決。

區

最後，每縣更分爲若干區 (circle or Kreise)；對於區政府僅極小的市與牠發生關係。因爲超過二萬五千人口的市，都可以由部令自己作成爲「區」。普魯士已有百個大市是這樣作了。而且在那種情形下，一般區政府的職務，都轉於市行政委員會之手。柏林對於中央政府的關係，既不經區，也不經縣，乃是波蘭登堡 (Brandenburg) 省長代中央政府施行監督。(6)

昔日城市的選民

普魯士舊市制中最驚人的特色或者要算「三級選舉制度」了 (three-class system of voting)。德國其他各邦並不如此。依市法典規定選舉團是由一切德國男子年滿二十四歲以上，且於一年之內具備下列三種條件者所組成。其條件爲何，(一) 繼續居住於市區之內；(二) 完納法定市稅；(三) 在市內享有一所住宅，或從事某種實在的營業或職務，已賺得進款或已被稅務估價的。再有「非居民」

於該年度內，假如完納特定數目的直接地方稅便享有選舉權；若法人能具備相同條件，也可以登記，由其職員代行選舉權。有些無選舉權的人，主要的是受公共救濟局救助的人。

三級制度

就表面看，普國城市在大戰前已有男子普選權，因為年滿二十四歲的男子，實際上都有選舉權；但各選民的選舉權並非平等的。反言之，市法典規定全體選民分爲三級。大體依照納稅量而分，每級選出三分之一。市議員依此，納稅最多的人作成第一級，中級納稅人作成第二級，其餘選民作成第三級。第一級所包括的不過全選民百分之五，第三級中則佔全選民的四分之三以上。所以就事實看，每級選出三分之一市議員，那便是富級選民，無論何時總是能操縱市會中過半數的。(7)

有些可笑的 情形

有時這種三級選舉制度發生很可笑的結果。例如，在愛森(Eisen)第一級選民僅三人，第二級四百人，而第三級則二萬以上。不管四〇三比二一、〇四七怎樣少，可是舉出市議員的三分之二。第一級選民一人幾乎與第三級選民七千人重量相等。一個人的選票之重量是依他的納稅量而決定。甚至於帝國首相波樓爵士(Below)列在第三級而釀酒的與造臘腸的商人反登於第一級。財產是勢力的尺度。大戰之前，柏林城第一級選民爲二千，而第三級選民則超過五十萬。

這種制度 的辨護

俾士麥有一次詆毀這個制度，說牠是「任何國家空前未有的悲慘的悖理的選舉法」；但牠一氣施行到大戰告終。爲牠辨護的人認爲牠可以作爲免掉市政府浪費與揮霍的保障。他們的理由，認爲城市是一種營業性的，是街道與公用的建造人，是自來水與瓦斯的備製人，是工人的雇主，所以，牠的組織差不多

與營業公司相當；在營業公司裏，一切股東並非有同等的選舉權。大股東纔有操縱之權。市會也不過是城市的董事會，自然納重稅的人比一些納稅很少的人應當有重大的權利。少數人供給城市進款之大部，而多數人管理其花費，那是不公平的。就大體言，這便是一般所用的辨論式。

但是這種辨論有一種顯著的缺點。甚麼呢？牠的出發點是根據一切納稅人所納的稅是全從自己腰包拿出來的。而不知多數納稅人不過是從他人徵收的錢轉交於市會而已。尤其大量納稅人，大量不動產的所有人特別是如此。例如，市房或居宅的所有人，他不過是一個代辦，從他的租戶收稅而歸總交於市財政局。在最終的分析，他自己的貢獻，可以說差不多沒有，甚至是完全沒有。依此可以推於一切大商號，大工廠，大報館的納稅人。真正納稅人乃是消費人，照顧人，或訂閱人。納稅人與股東的相類是僅止於表面的，絕非真正相類，若說少數「非官委的收稅員」，就應當管理他們從全體人民所收集的錢之花費——這種辨式決非公允。所以三級選舉制度所依據的乃是虛偽的經濟基礎。但在一九一八年前牠有許多有力的辨護者，甚至德國大學之中也是如此，而且外國的市政學者有時也加以稱讚，說牠足以確保「教育與節儉階級」之完全管理，而使市會成爲「顯著的營業機關」。(8)

這種制度
的其他實
難

但，即使把經濟理論與租稅性質完全脫開，三級選舉制度也須受俾士麥所加牠的特色。就事實看，牠不啻剝奪四分之三選民的選舉權，因爲他們雖然能選出三分之一市議員，但他們在任何環境下，絕不能有操縱過半數的希望。知此，可以了解自投票起既已失卻適當的均衡。市議員的大多數既是富人階級所

選出的，他們對於公共問題，自然是唯富紳大賈之馬首是瞻。他們極希望的是「效率」，「經濟」，與「營業方法」。他們信仰行政須要專家，須要精確的預算，一切事情都要節省經費。就另一方面言，市行政的人道方面引不起他們多少注意。他們以為營業區的街道清潔似乎比居住區的遊戲場還重要。所以外國的參觀人都贊美普魯士城市「惠而不費的城市辦事人」，而時常忽略牠們對於貧家兒童遊戲場的缺乏，公共消遣方面設備的鄙陋，以及下流社會居區中幼兒死亡的高率。總之，所謂城市「效能的行政」絕不是僅應用營業人的理想與方法的事情，必需更要問問慈善家的理想與方法纔是。

其他可責
難之點

一公開選
舉

自然這種三級制度不為大多數民衆所歡迎，而社會民主黨(Social Democrats)尤時時作強烈的攻擊，不過他們的攻擊，在大戰之前是毫無功效。他們對於城市選舉的「公開選舉」制度(system of open voting)也大加反對——因為大戰前普魯士城市選舉並不用印就的選票。不同階級的選舉是在不同地點，不同日期舉行。沒有正式的預選。凡選民入選場時，要說出他的候選人是誰。並且法律規定要「口述而且高聲」。在室內的人都可聽得；其中毫無秘密。因此大開種種威嚇與不正當壓迫之門。看看已往，這樣的制度竟能忍受如此之久，似乎很令人驚奇。社會民主黨曾宣言假如他們得到政權，必把這種制度完全打倒。他們果然在一九一八革命之後得到機會，並且完全履行他們的誓言。該年十一月普魯士由君主國變為共和國。新政府第一件事便是創始一個秘密投票，比例代表，普遍的，平等的，直接選舉的制度。舊制度還有一種可責難之點。甚廢呢，各級所選出的市議員二分之一須為不動產的所有人。在每次

二公務員
的財產資
格

選舉之後，假如發現這個條件未能具備，於是乎得票最少的「無產市議員」便認為未當選，而另行選舉，以補其額。此種限制對於一二兩級，無何關係；但對於第三級確有很大的流弊。因為第三級中有許多選民能以當選而且能成為優良市議員之人，因為財產資格不夠，便不得當選。例如柏林，第三級選民享有不動產的不足百分之五，其他大城的比例，也不見更大。為避免限制起見，許多候選人在一塊不動產上求小量不分的利益，已成為第三級選民中候選人的方策。十幾個人合股買一塊空地或一座小房，每人按股花幾馬克，而後把牠高價典出，但是行政法院未久便令這種避免方法告終；牠判決「單獨享有某項實際的不動產」乃是法律精神上的限制。(註五)因此，使這種規定，剝奪許多人的資格，尤其在大量工人階級之中。(9) 革命之後自然這種弊法不能存留了。

(註五)選舉時實際享有財產的人，以後把財產賣掉，不能剝奪其議員位置。(10)

發式市政
府的組織

一市會

二行政委
員會

三聯合委
員會

大戰前普魯士市政府的機關有市會(Stadterordnetenversammlung)行政委員會(Magistrat)與市長(Bürgermeister)。在最大城市有市長二人，一正一副。市議員由上述的方法而選舉，行政委員會的行委由市會選舉。行委中分為兩種，一種有薪的，一種無薪的。前者十二年一任，後者四年一任。兩種行委任滿時都常連任。兩種行委都可擔任市內各局的局長，如法制，財政，公業，衛生等局是。此外，各局中更有聯合委員會(Deputation)，以有薪行委為主席，無薪行委數人，加上市議員數人，以及市長任命的市民數人所組成。此種聯合委員會，在主席率領之下，討論局中政策問題，但無最後權。(無薪行委，原書中任期六年

是印錯了。

四市長

市長由市會選任，任期至少十二年，有時是終身的。市會選任必須經高級政府的批准。在較小城市由縣政府批准，在大城市則由普王。通常，批准不過是一種手續，但有時也許批駁。有一次身兼德皇的普魯士王對於柏林市會所選舉的市長之批准，與以延擱。在一年的延擱期中，市長位置成爲虛懸，於是市會另行選舉繼得國王的批准。這種否決權，時時予社會民主黨以痛苦，因爲那就是表示普魯城市行政首長地位，該黨人員沒有機會去充任。有些市會會選該黨議員作市長，但沒有一個被批准的。

關於普魯士市政府的舊組織，或各機關的職權，無取乎再多說，因爲在新制度下這些全無很多變化。現在城市仍然是有市長，行政委員會，市會，與聯合委員會。這些機關的關係，有些變更，但無大變更。最大變更乃是選舉團的組織，選舉市議員的方法，以及地方政府的一般精神。自革命以來，全體人民已經得到管理市行政的地位；大納稅人操縱的時代已成陳跡了。

舊式制度的教訓

普魯士舊市制度的起落，政治學者可以得到一些教訓。普魯舊市制乃是一種「外強而中乾」的制度。牠具有高度的效率，但不能得到人民的信任。迅速的增長與物質的繁榮，一時在政治制度上可以形成重大的缺陷。自一八九〇年，一氣到大戰爆發，德國城市的增長有超凡的速度。美國人都熟知美國城市的進展有驚人的程度，而不知祇就城市而論，德國在這些年内確不亞於美國。（註六）

（註六）下表表明一八九〇至一九一〇年德、美二國一般城市人口增加的概數。

德國革命所變更的，是甚麼而又是甚麼

城

漢堡	Hamburg	一八九〇	一九二〇
波士頓	Boston	五六九,〇〇〇	九五三,〇〇〇
毛厄	Munich	四四八,〇〇〇	六七一,〇〇〇
波堤質	Baltimore	三四九,〇〇〇	五九五,〇〇〇
萊泊西	Leipsic	四三四,〇〇〇	五五八,〇〇〇
巴福樓	Buffalo	三三五,〇〇〇	五八六,〇〇〇
醉士墩	Dresden	二五五,〇〇〇	四二四,〇〇〇
紐奧連	New Orleans	二七六,〇〇〇	四二四,〇〇〇
漢諾威	Hanover	二四二,〇〇〇	五四七,〇〇〇
米路窩蘭	Milwaukee	二四二,〇〇〇	三三九,〇〇〇
檳榔	Cologne	一六三,〇〇〇	三〇二,〇〇〇
新西芮堤	Cincinnati	二〇四,〇〇〇	三七四,〇〇〇
波萊士樓	Breslau	二八一,〇〇〇	五一一,〇〇〇
克利威蘭	Cleveland	二九六,〇〇〇	三六四,〇〇〇
		三三五,〇〇〇	五一一,〇〇〇
		二六一,〇〇〇	五六一,〇〇〇

法蘭克福	Frankfort	一八〇、〇〇〇	四一四、〇〇〇
皮堤士堡	Pittsburg	二三八、〇〇〇	五三四、〇〇〇

全個德國工業的繁榮與其偉大商業的擴展，在他們的工場與海港市埠看來，確呈一種驚人的速率。這似乎是成功而實在不然。當一個國家或城市正向大而且富的增長時候，牠的政府總能表白，而且總能得到一種很大的信用。因此，當德國城市的擴展與繁榮時，使德國人和外國人很容易忘掉牠的制度上的根本弱點。假如你很勇敢的，在二十年前，去問這種制度的基本優點，德國官吏們時時有預備好的答覆，甚麼呢？「看看，我們的人口與財富的增長，看看我們的街道，我們的公共建築物，我們的工場與商店，我們的居住區，我們的公園，我們的初級與高級教育，我們的自來水與下水系，我們的市電車，我們的市屠宰場，而且拿牠們和其他各國的，比較比較」。

牠是很容易消感參觀人

參觀人看過以後——通常總是同意的。街道是清潔的模楷（尤其旅行人更加贊賞）；警察精練而且禮貌；全國空氣是一種營業化而兼慈惠的「教父主義」。有時美國的新聞家在歸國之後，便寫出雜誌上的文章，甚或寫一本書，稱贊德國市政府的價值；而且拿牠和美國不很文明的城市中的鄙劣情形比較。舉出一個例證，便可代表其餘：

「與德國城市「廉潔與效能的政治」同其重要而更足驚美的，乃是牠的計劃之偉大，執行之豪邁，以及對於將來眼光之久遠。德國建立牠的城市，像俾士麥於沙道瓦與沙丹（Sadown and Sedan）之前，完

善牠的軍隊一樣；像牠建設牠的戰艦與商船一樣；像牠發展牠的水道與教育制度一樣。工程師、建築師、藝術家，以及衛生專家全被邀請去貢獻於城市建設。德國城市既計劃今天，更同樣的計劃明天，既計劃眼前的三十年，更同樣的計劃以後的三十年。德國幾乎是世界文明國中唯一的看城市是將來文化的恆永中心，更幾乎是唯一的建設城市以謀人民的快樂、健康與繁榮。這似乎是他們官吏與人民的基本意念。這便是德國城市與世界上其他各國城市不同之點。

「營業人的統治似乎謀社會利益重於個人的利益，他們有『成隊工作』(team-play)、『合作奮鬥』(co-operative effort)，犧牲個人直接利益以求社會共同福利的意識。城市很與國家合作，既費大量經費於教育，更爲人民設備醫院、消遣場以及居房。城市本身帶幾分帝國的精神，具有一種高貴的氣概，那是我在世界上其他國內所永未見過的。德國人擺治近代工業城市的新文化生命，當作一種動物管理，使牠有利於人類而不至有害或毀滅人類。現在牠正假城市設計、城市建築的新藝術、教育，以及保健與衛生等等方法，加以專家與行政家的協作，政治公僕的科學化，以求達到這種目的。」(ii)

這種描寫僅在大戰爆發的前一年，但現在若入到德國社會民主黨人的耳裏，該如何怪異呢！

大戰之前普魯士城市行政達到高率的效能那是無問題的。牠們的事務處理的精確廉潔，而且嚴格
的遵照最好的營業方法。公款沒有浪費，分文都加計算。世界上人民納稅所得到的優良代價之報酬，沒有
趕上牠的。美國人對於德國城市費如許少的錢，而能把街道修得如彼優良，如彼清潔，常引爲驚異，他們認

二唯有一
效能「不
能判定市
制度的優
劣

爲德國城市政治沒有貪污，而且事實上德國字典中沒有『結黨營私』(Staff)的同義字——因爲根本沒有那種事情。美國學市政的人到柏林參觀陰溝農場，與公共屠宰場（從這裏，據說可以得到贏利）可以得到很大的『效能印象』，並且因之覺得德國各種事業都已弄好。他們於是乎想到推德黨環 (Tweed Rings)，瓦斯黨環 (gas rings)，曳力黨環 (traction rings)，賄選的市元老，以及四十名竊賊，盧夫斯 (Ruffs)，克盧克斯 (Crokets)，轎哥斯 (Cokes) 以及小政客 (hinky-dinks) 與黨會助手 (heelers) 等等操縱他們自己大城市政治的情形——不禁向德人謙恭的致謝。(註七) 這更是美國市政改良家希望他自己國家的城市，將來要達到德國城市政治的情形。

(註七) 盧夫斯是舊金山的黨會，克盧克斯是紐約的黨會，轎哥斯是新西蘭的黨會。

對民衆監督員實是同等重要甚或更爲重要

但是按結果證明，『效能』並非市政的唯一需要。政府不僅是『民享』(For the people) 爲已足，而且必須是『民有』，而且是『民治』(of the people, and, by the people)。問題並非是在政府如何廉潔，政府行政如何經濟，政府人員如何專門，政府任命的官吏如何能幹；因爲政府行政若不根據全體人民的志願與希望，上述種種不足以確保一種市制度的永續。廉潔與能幹是一切政府所需要的，但僅此絕非已足。無論任何地域，任何情形，一個政府不能依民衆公共覺性而進行，乃是靈慧的人類所不能永久滿意的。他們甚或贊助他們自己所建立的弊劣政府，而不贊成他人給他們加上的效能政府。這乃是人類的特性。或者這是一種不幸，但這是不能忽視的。政府根據全民的意志，必須逐時變更與反覆；但是，這乃

是二十世紀中所希望存在的政府之唯一方式。

一九一八年十一月八日
舊式制度的崩潰

一九一八年十一月，德意志帝國與各王朝崩潰的時候，社會民主黨取得普魯士政權，同時宣布共和政。城市之中代表軍人與工人的市會，組成蘇維埃模型，設法取得市政府政權，而且有些曾經成功。有一個時期沒人知道誰是統治者。但革命黨中的溫和派逐漸獲得優越地位，於是情勢漸趨安定。舊日的地方官吏大部分都回到他們的辦公桌而辦理事務。以後普魯士共和國政府用種種命令變更舊日的市制度以求與德聯 (Reich) 新憲法，以及普魯士一九二〇年新憲法相符合。普魯士新政府認為舊日市法典應完全改正，而改正步驟須即時進行。於是乎市法典起草後即提出於普魯士國會下院 (Landtag)，但因為種種內閣風波把法案阻止了最後的採決，因此牠竟至今未能施行。所以一八五三年的舊法典仍然是德國市政府的基礎，不過其中有些重要的修正，並加上一種新的行政精神而已。(註八)

(註八) 新市法典至今未訂，(孟祿歐洲政府——一九三一年——三三章)。

革命在德國各邦中如巴威略，巴頓，薩克森，衛坦堡 (Württemberg) 等邦差不多有相仿的途徑。舊日的王朝，公朝，全被共和推翻。市政府有一時是陷於紊亂狀態，但未久便恢復舊日的基礎，加上一些自由的成分；或依據新城市法典而改組。例如巴頓於一九二一年，薩克森於一九二三年都採定地方政府的新法典。普魯士與其他各邦的新市制度之要點，下章就要說明。

孟祿認定納稅人不過是「非官委的收稅員」，所以他認定納稅人操縱政治的辦法，絕不公允。

孟薩認為「物質的繁榮不一定是「滿意的政府」之標識，「唯有」效能」不能判定市制度的優劣，」「對民衆監督負責是同等重要，甚或更爲重要；」再看看他所論的人類特性，爲政的人，唯不可不了解這些道理。

參考書目

- (1) Helen Zimmern, "The Hansa Towns," (New York, 1899).
- (2) G. Waitz, "Deutsche Verfassungsgeschichte," (8 vols., Kiel, 1844—1861), especially ii, 374 ff.
- K. D. Hullman, "Das Stadtwesen des Mittelalters," (4 vols., Bonn, 1826—1829).
- A. Heusler, "Der Ursprung der deutschen stadtverfassung" (Weimar, 1872).
- J. E. Kuntze, "Untersuchungen über den Ursprung der deutschen Stadtverfassung," (Leipsic, 1895).
- Georg von Below, "Das ältere deutsche Stadtwesen," (Bielefeld, 1898).
- Karl Hegel, "Die Entstehung des deutschen Städtewesens," (Leipic, 1898).
- E. T. Gaupp, "Deutsche Stadtrechte des Mittelalters," (2 vols., Breslau, 1851).

- H. G. Gengler, "Deutsche Stadtrechte des Mittelalters," (Erlangen, 1866).
- W. Gerlach, "Die Entstehungszeit der Stadtbefestigungen in Deutschland," (Leipzig, 1913).
- F. Keutgen, "Untersuchungen über den Ursprung der deutschen Stadtverfassung," (Leipzig, 1895).
- F. Keutgen, "Urkunden zur städtischen Verfassungsgeschichte," (Berlin, 1901).
- Hugo Preuss, Die Entwicklung des deutschen Stadtwesens," (Leipzig, 1906).
- (3) Ernst Meier, "Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg," (Leipzig, 1881).
- Max Lehmann, "Freiherr von Stein," (3 vols., Berlin, 1902—1905).
- J. R. Seeley, "The Life and Times of Stein," (2 vols., Cambridge. 1788). especially ii, pp. 223—247.
- (4) "Gesetz-Sammlung für 1853," pp. 261 ff.
- A. W. Jebens, "Die Stadtverordneten," (Berlin, 1905).
- Walter Ledermann, "Die Städteordnung.....nebst ihren gesetzlichen Ergänz.

ungen,"(Berlin, 1913).

O. Oertel, "Die Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der preussischen Monarchie," (Liegnitz, 1905).

R. Zelle, "Die Städteordnung von 1853 in ihren heutigen Gestalt," (3d edition, Berlin, 1893).

Bruno Schulze's revision of Plagge's "Die Städteordnung.....zum praktischen Gebrauch ausführlich erläutert," (Berlin, 1901).

(5) "Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte: Bayern, Sachsen Württemberg und Baden," in "Schriften des Vereins für Socialpolitik," (Leipsic, 1905-1908), vol, cxx.

(6) Karl Stengel, "Organisation der preussischen Verwaltung," (2 vols., Berlin, 1884).
Conrad Bornhak, "Preussisches Staatsrecht," (3 vols., Freiburg i, B, 1888-1890).
Hue de Grais, "Handbuch de Verfassung und Verwaltung in Preussen, etc. (17th edition, Berlin, 1906).

Gerhard Anschütz, "Organisationsgesetze der innern Verwaltung in Preussen."

(Berlin, 1897).

F. J. Goodnow, "Comparative Administrative Law," (2nd edition, New York, 1903). i, pp. 295—338.

A. L. Lowell, "Government and Parties in Continental Europe," i, pp. 303—377.
P. W. L. Ashley, "Local and Central Government," (New York, 1922).

H. G. James, "Principles of Prussian State Administration," (New York, 1913).
(7) R. Grassman, "Das Wahlrecht der Städteordnung," (Stettin, 1876).

I. Jastrow, "Das Dreiklassensystem," (Berlin, 1901).

(8) Dr. Albert Shaw, "Municipal Government in Continental Europe," (New York, 1897), p. 312.

(9) G. Dryander, "Der § 16 der preussischen Städteordnung und die Hausbesitzer unserer Grosstädte," in "Annalen des deutschen Reiches (1903), pp. 430—450.

(10) "Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts," XXXVIII, pp. 26 ff.

(11) Frederic C. Howe, "European Cities at Work," (New York, 1913), pp. 4, 7.

第二十章 現在德國的市政府

德國革命對於市政府的影響

普魯士、巴威路、薩克森，已經都採決共和新憲，德國其他各邦在革命後也都宣言贊成城市自治。一九二〇年普魯士憲法規定城市與「城市的集團」於法律規定內，在邦政府監督之下，對於城市事務，有地方自治權。^(註一)但這種規定可以說要看邦議會以後的決定如何，因為邦政府監督城市事務的權可以擴展到很大的限度，而仍然不違背憲法所規定地方自治的條文。

(註一)憲法第七十條(Article 70)(1)

不過，德國一九一八革命對於昔日邦政府的嚴格中央監督已經呈強烈的反動，所以邦議會要企圖獲得與昔日政府相仿的大權，那是不可可能的。民衆要求一種合理的城市自治制度是極爲堅持，那是不可忽視的。此後城市自然受「教政主義」的管轄必要減輕；同時，也不要認爲德國城市在新制度下便完全享有「用自己方法處理自己事務的自由」，而整個脫掉高級政府的管轄。中央監督已經放鬆，但仍在廣大限度的存留。

直接的變

在一九一九年秩序已經恢復，各邦的共和政府爲新時代之必要，頒發許多命令，變更城市的組織。例如，一九一九年七月三十一日在威莽(Weimar)制定的聯邦新憲法，規定「人民代議士必須依比例代

新法典

表原則，由全德國男女公民普遍的，平等的，直接的祕密選舉而選出。依此總則更進而規定「城市選舉也適用此總則，但各邦法律對於城市選舉可以加上市民居住期間的限制」。新聯邦憲法如此的概括規定使一切邦都必需建立，（一）普選權，（二）祕密投票，（三）比例代表制。普魯士舊日的三級選舉制度，自然在取消之列。

以後，各邦議會得到對於地方問題澈底研究的機會，於是乎牠們進而注意把舊日的市法典作通體的修正，有些更澈底的製定新法典。這些修正法典與新法典，各個很不相同。有些與舊日市制度極端矛盾——例如，巴威略已開始委員制的行政。普魯士前文已經說過，一九二三年預備一個新市法典，就許多方面看，都是很優越的，但牠並未成爲法律，將來如何也不能確知。（註二）

（註二）巴威略於一九一九年五月五日採決新法律，修正中央監督制度（Gesetz über die Selbsterwaltung）一九二四年十一月四日更改正選舉的方法（Gemeinde-Wahlgesetz），薩克森於一九二三年八月八日製定一個新市法典（Gemeindeordnung），一九二五年七月十五日更加修正，衛坦堡於一九一九年三月三日法律及一九二一年七月二十七日法律作一些重要的變更，巴頓於一九二二年十月十日通過新市法典，塔林加（Thuringia）——德聯中新加入之邦——於一九二四年七月二十日製定一個市法典（Gemeinde-und-Kreisordnung），其他各邦，大都如此。（註三）

自治的與代理的事務

普魯士一九二三所提出的市法典最顯著的特色，是牠打算把城市的自治事務與代理事務作清楚的劃分。所謂自治事務是關於「地方社會公共福利」的事務，這種事務要由地方自己辦理，自己負責。所

謂代理事務是「聯邦的或邦的事務，由法律規定施行的法則，委託於地方政府去辦理」的事務。這個法典是打算把這兩種事務清楚劃分，像美國允許城市自治的邦中那樣。但爲定明兩種權限的界線範圍，普魯士提出的市法典顯然的與美國陷於同樣的難關。例如，牠把地方警察事務列在「代理事務」之中，而並未規定清楚的範圍使這種行政如何施行。牠給邦政府留一種機會，使牠對於間接維持法律與治安的各種事務得以要求管轄權。

警察

財政

此外便是市財政。提出的市法典的起草人並未清楚的把市稅務包括於自治事務之中。市財政因爲聯邦與邦的財政緊迫，礙難使其獨立。這方面似乎無其他變通辦法，因爲凡爾賽和約與道威斯計劃（楊氏計劃也是如此）加重負於聯邦政府，因此牠必需把一切公共稅源，不論任何種類，都要嚴格的管理與保護。若給地方政府自由徵稅與花費之權，那樣，聯邦政府所依以爲解決重大債務的財源將遭損害；那將陷很不幸的結局。因此地方自治的財政方面已經很有限度。

警察權與財政權幾乎是真正城市自治的要素。假如這兩種權受上級政府的嚴格監督，真正自治的不能存在那是很顯然的事。因爲沒有花錢的權，市政府所能作的事務勢必甚少。沒有徵稅或其他方法弄錢的權，自然也沒有花錢的權。上級政府既然掌財政的鎖鑰，對於一切地方行政，自不免享大量的督轄權。該法典的批評者說：「沒有大批市警察，市的生命不過一半的生存；沒有稅收問題的充分決定權，市的生命必陷於萎弱而凋殘——然而城市乃是政治體中的有機細胞」（8）

不過，提出的市法典並未通過。假如通過，對於普魯士現行市政府的根本組織也無重大變更；因為這個新法典的大部分乃是現行法令的總彙。各方面都有怨言，以為牠不過——至少，能把舊制度下所未完全承認的某種城市特權使之清楚而已。現在普魯士城市仍然在舊法典之下所統治，不過近數年來，尤其一九一八以後，由法律與命令，作成許多修正。（註三）

（註三）一八五三市法典適用於東部六省，一八五六的二法典適用於四伐里與萊茵二省。適用於前法的各城市有一個行政委員會制的政府，適用後法的各城市，其政治為市長制。以後還有詳細敘述。

德國城市
在法律上
的地位

德國各邦中一切城市都是法律上的公法人，有永續存在的權利，有訴權與被訴權，享有財產及訂立契約權，以及公法人所享有的一切權利。牠從邦政府得到特許，和美國城市一樣。現在特許是由中央部院依照法律規定而頒發的命令。至特許中的重要條款也都是遵照法律規定。

牠的一
般職權

種種法律與特許所授與德國城市的一般職權是甚麼？簡賅說，城市政府有權製定地方事務的規章，編製與採決預算，依照聯邦與邦的特別稅法之規定徵課地方稅，以及舉辦市債等等。更有權設備維持各種地方公業——如街道，橋梁，公廳，公共電燈，公園，運動場，以及他種消遣設備，對於警察，火災消防，以及房屋，也要作一般的監督。公共健康城市須負責任。各種公用如瓦斯，電燈，市電車，自來水，下水系，均得享有與經營，而且確被鼓勵。（註四）關於教育與社會福利事業城市有種種職責，上文已經說過，警察行政主要是在地方政府之手，但須受邦政府的監督。最後，德國城市尚有許多職權是美國城市所不得施行的——如

經營市場，音樂院，建造工人住宅等是。再有關於分區，貼示板，以及經營都市美，德國城市均有廣泛的職權，——假如美國任何城市要去運用這些權都將陷於「違憲」。

(註四)德國城市更可以把公用事業組成公司，而由城市享有全部股票，——這是美國城市所不得作的。(4)

中央監督
內政部長

不論革命後城市獨立程度如何增大，但中央監督機關仍然存在而且活躍的監督城市多量的事務。普魯士的內政部長是中央監督制度的首長。他是國務員之一，由國務總理任命。普魯士國會下院遴選國務總理，總理遴選各國務員。(註五)國務總理決定國家政策的大體原則，依此原則向國會下院負責。在原則之內，法律規定各部長「於管轄範圍內有獨立辦理」之權；而且向國會單獨負責，自然內政部長也是如此。內政部長有一批長任官吏作輔佐，——法律的，財政的，他們處理詳細的監督事務，並且遇部長有諮詢時條陳他們的意見。不過，大部事務部長與城市多不直接辦理；因為有省，縣，區，作居間的機關。

(註五)「國會下院選舉國務總理，不用辨論。國務總理任命各部部长」一九二〇年普魯士憲法，四五頁。

省政府

普魯士現分爲十四省(Province)柏林城也是其中之一。(註六)這些省的面積很不同，最大的布蘭頓堡有一五、〇〇〇方哩，而最小的浩漢兆淪僅四四一方哩。柏林居民約四百萬，而鮑德不過三十五萬。每省都有一個邦政府任命的省長(Oberpräsident)一個選舉的省議會(Provincial assembly)；省議會更任命一個執行委員會(Ausschuss)通常是由自己議員中任命。就大體看，省長與省議會，與法國的省長(Prefect)與省議會(General council)相當。不過現在對於地方政府的監督權已不似法國的廣大了。

(註六)十四省是東普魯士、布蘭頓堡 (Brandenburg)、柏林、波莫蘭那 (Pomerania)、鮑德 (Borger)、下賽里西 (Lower Silesia)、上賽里西、普羅 (Prussian-Saxony)、喜里威——豪士打 (Schleswig-Tolstein)、漢諾威、西伐里、埃斯——南 (Hesse-Nassau)、萊因 (Rhine)、浩漢光倫 (Hohenzollern)。

會長名義上是省議會選舉，實際不啻由邦政府任命。

因為省議會選舉後，邦政府有否決權。否決二次時，且可任命一個委員會以代替會長位置，以待省議會選出邦政府所同意之人爲止。(見歐門的德國政府與行政——一九二八——三一〇——三一頁) (Oshnan, M. E. "The Government and Administration of Germany")。

縣政府

每省更分爲若干縣 (district or Regierungsbezirk) 每縣有一個縣長，一個縣委員會，均是任命的。縣委員會由長任官吏組成，都是中央公務員。城市與縣政府的關係，即在需要上級政府批准的事務；但城市對於縣政府的判斷常行上訴於省政府，有時更上訴到柏林的內政部。

區政府

最後，便是市區與鄉區 (circle or Kreise) 鄉區是村落或采地的集團。凡居民超過二萬五千的地域都可自己作成市區，而較小城市也可以集合組成。大城市不但可以組成市區，而偉大的柏林，更組成一個獨立省。國家監督即經過這種種區劃去施行。關於須要上級批准的事件，法律對於不同的事件規定不同的機關——或由區，或由縣，或由省，一切權限的爭議都由行政法院解決。(5)

德國市政府的組織，大體各邦不同，甚至普魯士一邦內各省也有些不同。不過就粗略看，全德國市制

度可概括爲三大類。第一，是行政委員會制度地帶 (Magistratsverfassung area) 包括大部普魯士以及少許他邦之地。這些地帶的城市，都有一個市長，一個行政委員會，和一個選舉的市議會。這便是所謂「行政委員會制」的政府，因爲行政作用都是由行政委員的過半數表決。這種城市的執行部是多頭的不是單一的，因爲市長（除某種特定事務外）必須施行行政委員會的議決。第二，是市長制度地帶 (Bürgermeisterverfassung area) 僅包括萊茵一省。這種制度下城市僅有市長與選舉的議會，沒有法定的行政委員會。市長有一些助理員，但一切行政事務，都由他自己負責。他的地位似乎與美國式的市長相仿，以這種制度有時也呼作「市長制」的政府。(6) 第三，是市會制度地帶 (Stadtratsverfassung area) 包括德國南部各邦。(巴威略，衛坦堡，與埃斯)，這些地方的市政府都是單一機關，此種單一機關，大體由兩種要素所組成，——任命的委員與選舉的市議員。(註七) 這種，有時呼作「市會制」的政府。

(註七) 詳細可參看一九一九年巴威略市法典，尤其第六目與八十四目；這個法典是修正一八六九年四月二十九日的法律而製成。再看巴頓一九二一年十月十日的市法典，第十八目；與衛坦堡一九一九年三月十五日的法律第三目。衛坦堡的行政委員會由人民選舉，不由市會選舉。

普魯士城
市的組織

在這章內，要把德國市制度一切充分說明是不可能的。普魯士是德國最大的邦，比其他各邦合在一起還大。依此之故，我們把牠的市制度列在第一個重要地位。所以現在讓我們詳細研究德意志共和國下普魯士的市政制度。

選舉團

普魯士城市的中心而且重要的機關是人民選舉，任期四年的市議會；這點和英國相仿。凡年滿二十五歲以上的選民都有當選的資格。凡德國成年男女公民，在市內居住六個月以上者均有選舉權。他們的名都列在選民冊上，而每次選舉之前，選民冊必須修正使之正確。選舉是直接的而且祕密的。一個選民只有一票，不許有複票，城市之中分爲若干選區，這是和美國相類。選舉必在星期日與法定假日舉行。選票計算依「比例代表制」。選舉爭議由新選出的市議會解決，在某種情形下可以上訴於行政法院。遇有當選的議員被褫職或自己不就職時，並不要補行選舉；乃是由正式選舉中所選出的候補人依次遞補。

市會

市會的人數依城市大小而不同。最小的市有市議員十一人。五千人口以上的市，按情形所宜，每千人或兩千人，或一萬人，多加議員一名。城市越大，多加一個議員是需要更多的人口。市議會人數的變更僅能在選舉時期措置，不能在非選舉時期中變更。在居民相仿的城市，普魯士市會的人數比美國的，多的多；但比英國的，並不見大。普魯士市會是審議的，決定政策的機關，不管瑣細的行政事務。

開會

在較大城市，除暑期外通常是一星期開會一次。遇必要時，會可以多開的。在審議年度預算時，常有這種必要。柏林市會，除六月八月外，每星期開會一次，時間是在下午，通常是從五點到八點，而遇事務繁忙時竟延至半夜。在不斷的間隔中屢開短期會，這種方法，德國是採取英美的制度，與法國及其他拉丁各邦的

屢開的短期會

辦事範圍沒有嚴格的限度

市會，會期中間間隔很長，而會期延長有時竟達數星期之久者，迥乎不同。市法典對於市會開會時間的多寡，沒有加以限制，對於市會討論的事項，也沒像法國市法典那樣規定嚴苛的條文。普魯士市會是由牠的

規程與牠的主席，自己管理所討論的範圍，沒有高級政府的干預。不過，牠須受邦政府內政部下令解散的裁制；這一層與法國相仿。（註八）

（註八）一八五三市法典，七九目。

行委會行
委出席市
會會議

開會是公
開的

市會在市廳（city hall or Rathaus）的議場裏也給行委會行委預備席次，因為他們有權出席一切市會會議，且對任何問題都有發言權；不過沒有表決權。每次開會總有些行委出席，而且市會可以要求他們討論任何行政事項。市會開會是公開的，但遇必要時，也可以開秘密會議。較大城市重要的公共利害常顯著在市會議程之上，所以當重要問題於公開會議中討論時，許多出席旁聽的人都可明瞭其中的利害。

委員會

市會自己有些法定的委員會，但牠們並不像英國市會中的委員會，因為牠們毫無行政方面的職務。行政事務是由「聯合委員會」處理，其組織後文將有說明。市會中採決一切事務，都用過半數表決。遇有平衡時，便作為否決，因為主席沒有決票（casting vote）權。表決票是公開的，但對任何問題，市議員過半數之要求，得以用秘密票。違犯規則的議員可以罰以三次會不出席。議員對於本身有款項關係，或個人關係之任何案件，無參與表決權。

市會選舉
高級行政
官吏

市會選舉市長。第一次投票必須得出席人數的過半數方能當選。若第一次無人得過半數票，須舉行第二次投票；第二次投票所選舉的人是限於第一次得票最多的四人，若此四人在第二次投票仍無人得

到過半數票，須舉行第三次投票，取決第二次得票最多的二人。遇平衡時，用抽籤決定。遇選舉效力上發生爭議，由高級政府解決。在任何情形下，選舉必須呈送高級政府之批准。在較小城市此種批准，由縣政府施行；在大城市由普魯士國務院施行。

議事錄與
速記錄

市會每次會畢，議事錄都由主席與出席議員，至少三人，簽名。一切議決案都要咨送於行政委員會，不過若完全是市會管轄範圍內的事可以不必，但此種事項甚少。較大城市的慣例，每次會議後更要把會場的速記錄印刷出來，任何市民若要求，便給他一份。

行政委員
會

各市都有一個「行政委員會」(administrative board, or Magistrat)，大多數城市，行委會行委均由市會選舉。於此，有當說明的，市法典規定不足二千五百人口的城市，若自己願意，得以不設行政委員會。在那種情形下，市長便取得行委會的一切職務，但他的施行要與市會中各委員會相合作。大多數較大城市都是有行政委員會的。(註九)

(註九)普魯士邦中唯一例外是萊因省內的城市。

牠的兩種
委員

行政委員會的行委人數由市會決定。其中有有薪的與無薪的兩種行委。有薪行委由市會選舉任期十二年；無薪行委由每屆市會改選；那就是四年一任了。有薪行委的選舉，市會有廣泛的自由；不僅限於本市居民而且可以從市外合格人員中遴選。無薪行委則必須從本市居民中選擇，凡有當選為市議員資格的人都屬合格。

有薪行委

有薪行委是專門的行政人員，市會是依照他們的特別訓練與能幹而遴選的。他們用全部時間為城市工作。他們的薪金是依城市大小與工作的性質而不同。但大體看都是很優的。在普魯士一切城市，他們在退職時，都享有卹金；一任十二年的行委退職後可以享有半薪，服務兩任而退職的，可以享有全薪。因此，普魯士城市中有薪行委的位置，實際上薪金雖不大多，而任期的鞏固，卹金的優厚，也足以勾引有行政才幹與經驗的人士。

有薪行委的工作

有薪行委都是因為對市行政某方面的專門能幹而當選，當選後便委以他所專長的職務。例如，在大城市中，有薪行委有一個是財政局長，一個當法制局長，一個任教育局長，更有一個當公業局長，以及其他等等。一個特別管理救貧機關，一個辦理衛生機關，更一個管理市醫院。較大城市對於各種「公業」(Public works)與「公用」(public utilities)都有詳細區分，每個部分都有一個行委去擔任。因此像「馬路工程師」、「暗溝工程師」均列在行委的表中。

有薪行委的尋求

當大城市打算增加有薪行委，或補選行委的出缺時，市會便起始去尋覓相當資格的人員。通常方法是先登廣告使有心應選的人送到請求書以備審核。至於廣告大體是說明薪金的數目，卹金的規章，工作的職務，以及需要的資格。自然資格是依各種位置而不同。法制局的候補人必需具有法定的法律訓練；並且按習慣看（雖然不是法定的限制）任何專門位置的候補人都必須具有相當的教育與經驗。請求人有時是無薪行委，有時是政界中人，而大城市中最常見的，是曾在小城市中作過相同位置，而又自認為工

需要專門的資格

作優良，配得進級的人。在任何情形下，所有請求書都是詳細考核的，候補人的成績與資格都精確審查，而後纔由市會依表選舉。遇必要時，舉行三次投票，如選舉市長的情形一樣。簡言之，普魯士城市選擇有薪行委的手序，很像美國城市選擇市經理或教育局長的情形。政黨關係並不常作遴選的背景，但政黨的影響戰後已較戰前加大了。現在對於請求人的政治彩色，市會中各黨團很有重大的注意；但這種注意也絕不能使一個無正當資格的人當選。當薪行委選出時，必須把他的姓名呈送上級政府，省或縣，求其批准。

無薪行委

無薪行委的選擇，不依照他們對於市行政某方面特別才幹，乃是依照他們一般的行政興趣與才能。法律對於無薪行委除規定他們須具有當選為市議員資格而外，無其他特殊資格的限制。市會可以從自己議員中選，而且時常是如此。無薪行委的選舉是新市會成立後即時舉行，並且這種選舉是依比例代表的原則。有薪與無薪二種行政委員在一起開會，有同樣表決權。他們都有出席市會以及市會各委員會一切會議之權；並且可參加討論；不過對任何事件都無表決權。市會開會若要求他們出席，他們必須親自出席。行政委員會（有薪行委與無薪行委在一起）按時開會，以市長為主席。行政委員會中不另分法定委員會。

行委會之重要

一九一九年前，舊制度下，行政委員會是城市立法機關很佔勢力的部分。實在，一切重要事務多由牠先提出，市議會所創議的甚少。牠預備市會中提案的大部分，而市會更要求他把提案作成一定計劃而提出。凡市會所通過的案件也必咨送於牠，因為牠有施行的職權。再有為使行動有效起見，市會與行委會協

合一致，也是很重要的。

集合職務
與單獨職務

行委會的職務有「集合的」與「單獨的」二類。就集合職務言，牠是向市會提案的機關也是施行市會議決的機關。就單獨職務言，行政委員任各局局長。他們的職務是由市長分配，但在有薪行委的選舉時，實在已經決定。行委對於自己局內事務，除按例公事外，沒有充分的自由裁決權。關於重要問題，他須受「行委會」的指導，並且須受他的同僚「聯合委員會」的意見之節制。

聯合委員會

「聯合委員會」(Joint Commissions or Deputationen)是普魯士市行政上很重要的角色。如財政、公業、自來水、衛生、公園、教育等等行政局，每局均有一個聯合委員會。每次市選舉之後，市會便任命各聯合委員會的委員。聯委會的委員，通常是以有薪行委一人為主席，無薪行委一人或數人，市議員數人，以及從市民中任命數人。凡有當選為市議員資格之人，均可被任命為委員。聯委會委員有時多至二十人，有時僅五、六人。市會可以不任命會外人作委員，但那樣辦的極少。聯委會對於主席所提出的任何案件，都開會討論。關於按例的瑣碎的事務，牠的議決，便為確定；但關於重要問題，牠的議決，必須由行政委員會的批准。

聯合委員會
在他國
市制度中
無相仿的
機關

普魯士的聯合委員會的組織與職務，與美國市制度中習見的任命式的委員會，既不相同。而與英國市中，直接掌理某種市務的市會委員會，也不相類。牠乃是英、美二制的混合式。按牠包括市會以外的委員，而且該種委員又不由人民選舉論，牠與美國的自來水委員會或公園委員會相仿；但牠的委員既由市會

所委派，而牠又向市會直接負責，這又是與後者不同之點。按牠包括市元老、市議員，以及市會以外人員，似乎與英國市內的教育委員會相仿；但牠對任何重要事務均無最後權，這又是與後者不同之點。就英國的意識看，牠並非是具有法律規定一定職權的「法定聯合委員會」。

普魯士較大城市早就設法規劃行政分工的方法。其結果，提出的新城市法典採取這種理想把城市分爲若干行政縣 (district)。按新法典的規定，每個行政縣，須設縣長一人，副縣長一人，均由市會就縣中市民任命。這種縣長便是行政縣政府的首長，在縣內工作的公務員均歸他管轄。這種分權化的制度使城市行政更爲伸縮。與紐約、倫敦的各「市」(borough)，巴黎的各「縣」(arrondissements)一樣。

市長

一九一八年前，市長 (Burgomaster or Bürgermeister) 是市行政的名義首長，而且是市中最顯著的角色。大戰之前，他常被選任爲終身任期，但現在他的任期已不能超過十二年；不過若是他工作滿意，尙可以連任。普魯士各市均有市長，較大的市且有市長二人。(註十) 市會選選市長，不限於本市居民。他市居民具有相當資格的也可以選任。有時從行委會的有薪行委中選選，而最常見的是大城市從小城市市長中拔選。(註十一)

(註十) 一九二六年前，三〇〇〇〇人口以上的城市，市長常稱作「市正」(Oberbürgermeister)，他的較低的僚佐，總叫「市長」(Bürgermeister)。國會新規定之下，較高的名爲「市長」，而較低的則名爲「市副」(Erster Stadtrat)。

(註十一) 德國城市招市長的廣告乃是一種普通的事。下邊是從 *Zeitschrift für Kommunalwirtschaft* 一九二五年一月二

十五日廣告節譯，以作例證。

「注意」

賽爾市 (Salzwedel) 正市長現在出缺，因為現任正市長被泰色市 (Tillich) 選為正市長。

本市正市長的薪金是普魯士薪金法規第十二款中所規定的乙等……請求人須要於一九二五年二月二十八日以前送到經驗說明書與文憑……非等市會特別通知，無取親身到會請求。

賽爾市市議會主席

他的位置

德國的「市長」並非英、法或美人觀念中的市長。在英、法、美三國中的市長，不過是一個普通市民，充任市長位置一年或數年，當任滿之期，就須轉讓於他人。他不希望以市長為終身職——雖然美國市長有極少數也設法那樣作。德國式的市長卻不然；他看市行政是他的職業。他不作他種職業，就是專門在各地當市長，一直到他告老為止。他有十二年的長任期，而工作滿意時尙得連任；而在小城市當市長成績優良時，尙能進到大城市。他乃是專家，行家——簡言之，他與美國的市經理同一性質。

與美國市經理的比較

普魯士城市遴選市長很與美國城遴選市經理相仿——但置重本地方人的觀念較少。牠審核一切利弊，不論居民與非居民。若他點全同，或幾乎全同，市會對於行委會的有薪行委會經工作有績的本市居民，可以予以優先權；但任命市外人作市長也絕不罕見。不過現在比革命以前為少了。前文已經說過，這種選任必須得高級政府的批準，在昔日高級政府有時為政治關係，而不批準；現在批準的行爲已成爲按例。

公式了。市長薪金既優而且享有卹金，十二年任期終了，他享有半薪的卹金。嗣後每工作一年便增加六十分之一的卹金，但當退職時，卹金不得超過他的薪金的四分之三。

市長的職權

據法律條文看，市長職權，很為廣泛。他掌理監督全市的行政事務，而更把各種事務分配於行委會的委員。他預備案件提出於行委會，求其審核；而且執行行委會的議決。此外，行委會更得委市長以各種事權。就事實看，許多事務是市長自己創議辦理，或行委會單個行委自己創議辦理，而後由行委會下次會議所追認。行委會的行委差不多能獨立執行職務的約有一打以上，而且有許多聯合委員會補助他們，因此，市長的照料所不及的地方，不免有衝突與包套的情形。所以市長須要為全個行政機械「加油」(oil)。

聯合的機關

使其工作順利。於此，所當回憶的，有些城市沒有行政委員會，把行委會的工作分配於市長與其僚佐，更由市會中的委員會協助辦理。在那種情形下，市長純粹成為市經理，負擔一切行政事務，充分的直接責任。

任命

但是有一種重要職權，美國市經理所有，而德國市長所無的（除萊因省內市長而外），就是任命權。德國城市中有二種公務員，——名譽職與有薪職。前者全由市會選舉。市長與行政委員也是由市會選任。後者與一切雇用人全是由行政委員會任命，選任的方法不是像美國許多城市用公務員公開考試的方法。牠僅限制請求人須為某種教育資格而能通過合格考試的人。一切城市，除最小者外，都有二種合格考試，與試人必須及第後方有被任命的資格。這二種考試均是普通性的，並不直接考與試人被任命後的工作。除極少數例外，任命都是終身的，不是幾年的任期。薪金的尺度由市政府依照邦政府的法律與規程所

定的通則而決定。停職與免職必須依邦的法律與規程所規定的程序辦理。

柏林市政

關於德國首都有些應當說的事情，因為牠與他國首都一樣，乃是一種特殊形式的市政府。在大戰前，一九一一年時，柏林與牠的附郭城鎮建立一個很疎鬆的聯合組織，以管理市電車、交通要道，以及公園的經營。(註一二)其後，在大戰中，各種事務的特殊組織繼續成立，如燃料管理、房宅建築，等等。這種種聯合行為所發生的利益，賦與創造大柏林 (Greater Berlin) 的建議，一種動力。迨大戰告終之後，這個問題愈形活躍。

(註一二)由一九二一年七月十九日法律 (Neuchâterhandgeesetz)

實在說，柏林與牠所聯合的大小城市是需要打成一片的。大戰告終時，京都市人口不足二百萬，而附近各城市的人口超過二百萬。這塊地帶內有一百多個市政府，——市的，鄉的，采邑的，全有，——一切情形均是彼此繞絆而同陷於糺雜。其中自來水廠不下十七個，瓦斯廠四十三個，電燈廠十五個。沒有一個政府能給全體頒發特許。簡言之，其情形與一八八八年前倫敦的情形相似。假如無大戰的紛擾或者牠能够早被注意。但是關於大柏林市的組織採用何種制度總是一個困難問題。有些首領贊成倫敦式的「聯市主義」；有些希望建立一個紐約式集權化的京都。結果，採取一個折衷式。

一九二〇
年法律

大柏林的政府是依一九二〇年普魯士國會所制定的特別法而組織。該法所包括的地方有柏林，渣
樓坦堡 (Charlottenburg)，士杭奈堡 (Schöneberg)，康潘尼 (Köpenick)，士潘道 (Spandau)，衛莫士道

(Wilnersdorf) 以及其他鄰近城市，加上五十九個村鎮 (Lanngemeinde) 二十七個采邑 (Gutbezirke)，共計面積為三百二十方哩，人口約為四百萬以上。以此，使柏林成為世界上第三大城，巴黎與芝加哥人口都比牠少百萬之譜。大柏林內舊日的市政府全行掃蕩，建立了二十一個新政府；甚麼呢，一個大柏林市的中央政府，或名統一政府 (Central or union government of Greater Berlin) 與二十個行政縣的縣政府。(7)

中央市政

大柏林中央市政府有一個市長 (Burgemeister) 是京都的名義首長，一個副市長 (現在也稱為行政委員會會長 (First Stadtrat) 一個不能超過三十名行委的行政委員會 (Magistrat or Stadtrat) 一個二百二十五名市議員，名實相符的市議會 (Stadterordnetenversammlung) 兩名市長與行委會的行委由市會遴選。行委有些有薪的，有些無薪的。現在的比例恰是一半一半。有薪行委任期十二年；無薪的，四年。二者均有連任的資格。

市會議員
的選舉

柏林市議員，依普選的基礎而選出，任期為四年。全體議員同時選舉，沒有美國許多城市所行的局部改選制度。選舉結果依比例代表制為原則，其方法簡述如下：柏林市分為十五選區，其中十二區與行政縣地域相同，其他三區是縣的結合。各區議員的數目不等，——從七人至十九人。當選舉期快來時，各政黨或黨聯，在每區中都預選牠們的候選人表。各政黨或黨聯更預選全城候選人表。在選舉日，各區選民所選舉的不是單個候選人，乃是「候選人表」(List or slate of candidates) 得到最多選票的「表」，牠便得

到最多市議員。得較少票數的「表」按牠的比例數而得到市議員數。每一「表」得若干議員，依該表所得的票數而定；當選的議員是由表中前列依次取得。一個「表」(List)若得到「法定額」(the quota)的票數，便選出市議員一名；若得「法定額」的二倍，便選出市議員二名。其餘依此類推。所謂「法定額」是選舉時所投票數的總額除二二五（市議員的總額）而得的商數。假如所投票數的總額是一、八〇〇、〇〇〇，那們「法定額」就是八、〇〇〇。一個候選「表」在任何選區內若得二四、〇〇〇票，牠的候選人就有三人當選；至於當選人便是該表中前列的三人。

但是牠的複雜不僅如此。當選票分投於各表，如上文所述，通常總不免有餘數的。例如，社會民主黨選表不能正像上例，恰得二四、〇〇〇票；而偏得二六、四五八票。或與此相仿的數目——雖不足當選一名市議員，但有很大的剩餘。在十五區中，每區都許有些剩餘；並且若把這些剩餘加於一起時，社會民主黨足以多選出一些議員——依「法定額」除剩餘總額的商數而定。為更具體起見，讓我們假定社會民主黨十五區選表的剩餘總額為四一、〇〇〇。那末，社會民主黨於各區已經當選的議員外，更要有五名議員。這五名從該黨為全城預選的候選人表中，從前列依次當選。這個全城的候選人表顯然是完全未到選民之前的。牠是專門為各區剩餘票所得的議員而預備的。

這個制度的優點

乍看這個制度似乎很複雜，但實在牠卻很簡單。每個議員代表一定數目的選民而且屬於一個政黨。假如他的政黨能給他得到定數選票，無論從他的本區或各區的剩餘，他便可以當選。這個制度顯著的特

色是，選民所選舉的是某政黨或某黨聯的「候選人表」，並非某候選人或幾個候選人。黨的預選與黨籍是公然承認的；的確那乃是整個制度的基石。按事實看，柏林選舉，或其他德國城市選舉，沒有「無黨」的候選人。每個政黨都有牠的候選人表。

市長與行政委員會

按市長，行委會的行委，與市議會的職權看，柏林也是行政委員式的市政府，很與普魯士其他城市相類。(8)一切市政方面的事務，必需行委會與市議會的聯合行動；行委會給市會預備案件，並執行市會的議決。市中各局每局都有一個「聯合委員會」。一切任命，分工，以及市務的監督，均與其他城市一樣。主要的異點，是工作的下轉 (devolution)，從柏林中央政府轉於二十個縣政府。

縣政府(亦曰市政府)

一九二〇年法律規定全京都地方分爲這種行政縣 (district or Verwaltungsbezirke) 差不多是仿倫敦所分京都市的樣子。行政縣有六個是在柏林本部之內；其他一部是舊日市邊界的延長，一部是小鎮小村的聚合。因此之故，柏林的行政縣，與巴黎的縣 (arrondissements)，倫敦的京都市 (metropolitan boroughs)，紐約城的五市 (boroughs) 一樣，各縣的面積與人口大有不同。柏林中最大的縣是克盧堡 (Kreuzberg) 居民三、六六六、〇〇〇人，洽樓坦堡 (Charlottenburg) 居民三二五、〇〇〇人；最小的是賽林道 (Zehlendorf) 居民僅三三、〇〇〇人。各縣疆界由柏林中央市政府得縣政府的同意可以加以變更。

縣議會與縣委員會

每縣有一個縣議會，由該縣所選舉的中央市議員與該縣爲本縣所選的縣議員 (十四人至四十五人之間) 合組而成。縣議員的選舉與中央市議員同時舉行，而且用大致相同的比例代表制。此種中央與

地方市議員的合選，把兩種政府維繫的更緊，過於倫敦市的情形。縣議會外每縣還有一個七人行政委員會。大部是有薪的，少數是無薪的。有薪行委任期十二年，無薪行委任期四年，都由縣議會選任。縣行委會是柏林中央市政府的代辦，工作牠所委託的事務。就另一方面言，中央市政府對於縣行委會許多事務須要審查，尤其預算的編製更得那樣。

縣長

每縣更有一個縣長 (district burgomaster or Bezirksbürgermeister)，較大的縣還有副縣長。這種官吏由中央市行委會任命，但遇出缺時，則由縣議會選舉遞補。縣長（或他缺席時，副縣長）是縣行委會的主席，而且具有其他縣長相同的職權。

市政府與
縣政府的
分職

關於柏林中央市政府與各縣政府的分職，法律上規定的很概括。牠規定縣政府要負責「辦理，建設非中央行政委員會所直接管理的一切市務。」不過，就大體言，中央市政府對於公業（包括自來水與下水系），交通，公園，公共建築物，學校，公共健康，均有管轄權。牠還辦理邦政府所委託於牠的警察職務。縣政府主要職務，是辦理上述種種事務使其更有效率的地方機關，但此外對於有些瑣碎市務更有獨立辦理之權。牠們任命自己的官吏。不過，縣政府任何行爲，中央行政委員會爲「迫切的城市利害之必要」均能加以否決；但否決權施用之先，縣長有參加意見之權。中央市政府與縣政府各有自己的預算，但均由中央市政府採決。

地方區

按法律規定，每縣更分爲若干區 (Precincts or Ortsbezirke)，每區設區長 (Ortsbezirksvorsteher)

一人區長或爲有薪或爲無薪；但無論如何他總由縣議會遴任，而爲縣行委會的區中代辦。此外，若得行政委員會的同意，區中可設一個選舉的區議會；如果區議會成立，牠可以推舉區長的候補人。這乃是大柏林中央市政府與各鄰近市區接近的方法。

總結

柏林市政府形式上是「聯治」的，實際上是「集權」的。牠既不像倫敦市政府的純粹聯治，也不像巴黎與紐約市政府的完全集權。牠的政府的地方化，行政作用的分散化，都比巴黎與紐約爲甚。換言之，柏林市政府所根據的原則，是用集權化「制定市政策」；用分散化「施行市政策」，爲遵照這種理想，所以二十縣的預算的總額幾乎便與中央市政府的預算相當。凡此皆是代表京都政府很有興味的實驗，值得吾們注意研究的。（註一三）

（註一三）柏林市政府的組織，於一九三一年三月一日，柏林京都市的組織法（Municipal organic Law of the Capital City of Berlin）已經加以修正。其要點如下：

一、組織方面：

市議會 柏林中央市政府由市議會（city council）遴選委員會（select committee）行政委員會

（Magistrat）與市正（Oberbürgermeister）組織而成。（註一）於此可以看出組織方面比昔日加一

遴選委員會

個遴選委員會。遴選委員會委員四十五人，由市議會從議員中，依比例代表制選出；候補委員四十五人，由委員推荐，遇委員不能工作時，補任委員的位置。市正爲遴選委員會主席，有充分指揮之權。遇表

行政委員

決平衡時，市正有「決票」權。遴選委員會開會是秘密的，委員及旁聽人均有保守秘密的義務。（註二）

行政委員會由市正，(Oberbürgermeister)，市長(Bürgermeister)，以及有薪行委九人，無薪行委六人所組成。市正，市長，與行政委員，全由市議會選舉。行委員的工作，依市正指揮進行，遇表決案件有平衡時，市正有「決票」權。市政府各局局長由有薪行委充之；任期十二年。無薪行委月支二五〇馬克的辦公費，不得超過。市正就任，由遴選委員會監督；行政委員就任，由市正監督。（註三）

二、職權方面：

市議會與
遴選委員

市議會掌議決權，其範圍甚廣，凡附律的製定，新職務的採取，市行政的方針，市政府對於官辦與商辦公司的參與，預算的決定，年度收支的審計，各類公債的償還，市民納稅能力的估計，市不動產的買賣，公債的發行，市正，市長，行政委員，以及遴選委員的選舉，公務員的增減，及公務員薪金的規定，均由市會議決。遴選委員會於上述以外，不歸於市議會職權內之事項，均有議決權。不過，市議會與遴選委員會所議決之一切案件，除選舉事務外，均須得行政委員會的同意。市會議決案若為行委會否決，或由市正依法處理，或由遴選委員會與行政委員會開聯席會議解決。（註四）

行政委員

行政委員會預備一切市議會與遴選委員會所審議之案件，而後更審斷牠們的議決案。行政委員們是市正的長任代辦，依市正的指揮，辦理該管事務。市長是市正的法定代辦人，依市正的指揮，辦理市正的職務。遇事務紛忙時，市正得於行委中，另委一個「市長上辦事」，其職務權利，與市長同。

市正

市正是一市的行政首長，對一切行政負監督管理之責。對市長，行委，有命令與禁令之權。市長與行委既是市正的代辦，所以對市正負職務上的責任。市正對市會，遴選委員會的處理議案，也有指揮之權。凡市行政方面之公務員與雇用人均由市正推荐，行委會任命。市正有指定公務員擔任某種職務之權。而且此種權力適用於市內各縣的警察官吏。（註五）

三、縣行政方面：

縣政府

縣長(district burgermeister)是縣議會的主席，具充分的指揮權。遇表決平衡時，他有決票權。縣議會開會採秘密式，縣行委會的無薪行委定月支一二五馬克的辦公費；不得於此數外再支其他費用。縣長與縣行委均由縣議會選舉。縣行委會辦理一切法定事務均須受市正的指令與監督。

縣政府與中央市政府行政方面的關係，於法律規定之外，須自製地方規程；製訂後須呈送國務院的批准。若於該法施行後一年，而地方規程未能製訂者，國務院可以頒發該種規程。至於規程之內容，法律規定須為列舉的形式。（註六）

四、邦政府的監督：

邦的監督

市正，市長的選任，須得邦政府國務院(State Ministry)的批准。行政委員，縣長以及縣行政委員的選任，須得「邦監督署」(State Supervisory Board)的批准。（註七）

（註一）見第一節

(註二)見第二,三,四,五各節。

(註三)見第六,七,八,九,十各節。

(註四)見十一,十二,十三各節。

(註五)見十四,十五,十六,十七,二十四各節。

(註六)見第十八,十九,二十,二十一,二十二,二十三,二十四各節。

(註七)見第二十六節。

此上全見一九三一年三月一日柏林京都市的組織法(Municipal Organic Law of the Capital City of Berlin) (c)

高金尼亞大學社會科學會有譯本。(Institute for Research in the Social Science, the University of Virginia)

* 這次法律對於柏林市「集權化制定市政策」分散化施行市政策」的精神，固未根本推翻，但市長易爲「市正」，副市長易爲「市長」，而市正權力更有許多擴大，是不能否認的；此其一。再有邦政府的監督，新法較舊法爲增大，如市正與市長的選任改由邦政府國務院批准，行委與縣長尚須「邦監督署」的批准是；此其二。但另一方面呢，縣政府的自治，似較增加，如縣長不由中央市政府委員會任命，而改由縣議會選舉；此其三。

現在英、美、法、德四國的首都，大約可括爲二類。巴黎、華盛頓，差不多完全是中央直接統治，市自治的意味很少；行政方法是完全集權化。倫敦、柏林自治權很大，中央政府只處監督的地位；行政方法也是分權化。德法的地方政治制度，許多地方是中國容易採用的。因爲中國有許多地方與牠們相近。這點我們應當特別注意。

參考書目

- (1) H. L. McBain and Lindsay Rogers, "The New Constitutions of Europe," (New York, 1922). pp. 217—232.
Ludwig Waldecker, "Verfassung des Freistaates Preussen," (Berlin, 1921).
- (2) Dr. Meyer-Lühlmann, "Zeitschrift für Kommunalwirtschaft," vol., xv," No. 2, (January 25, 1925).
- (3) Dr. Walter Norden, "Preussisches Verwaltungsblatt," vol. xliii, No. 37. (June 17, 1922).
- (4) Dr. Mitzlaff, "German Cities Since the Revolution of 1918," in the "National Municipal Review," (November, 1926).
- (5) G. Montagu Harris, "Local Government in Many Lands," (London, 1926), pp. 101-134.
- (6) W. H. Dawson, "Municipal Life and Government in Germany," (London, 1914), pp. 86—87.
- (7) "Gesetz über die Bildung der neuen Stadtgemeinde Berlin," (April 27, 1920).

Dr. Scholz, "Gross Berlin," in Paul Mitzlaff and Erwin Stein, "Die Zukunftsaufgaben der deutschen Städte, (Berlin, 1925), pp. 64—78.

Thomas A. Reed and Paul Webbink "Documents Illustrative of American Municipal Government," (New York, 1926), pp. 503—512.

(8) Körner-Brell, "Berliner Ortsrecht," (Berlin, 1925).

(9) "Preussische Gesetz Sammlung," 1931, pp. 39—54.

第二十一章 意大利的城市

古代意大利的城市

羅馬帝國的最大權力是建立於地中海一帶。牠的大部土地是包括南流北流流入地中海的一些流域。地中海是羅馬帝國各部交通的大動脈；沒有地中海所有帝國的政治、商業，以及國防，均無由建立。(1)地中海沿岸有許多城市，其中有的有許多人口。現在意大利國就是羣城薈萃的地域。牠們點綴全半島，從西西里起，一直到阿爾卑斯山。關於這些意大利城市的古代情形，我們知道的不多，因為羅馬歷史家對牠們未甚注意。他們關於羅馬本身、軍隊、政府、公共事業，以及日常生活，寫了很多，但關於城市生活與文化方面寫的很少；大部都被七山城(City of the Seven Hills，就是羅馬城)所掩蔽。

牠們的政治

意大利半島的城市，昔日自治程度各有不同，有些享有選舉官吏權。但以後牠們都降為行政區域，主要事務不過是徵稅，所有政權都由羅馬政府任命的監督(Curator)所掌管。所以到帝國晚年時代，舊日城市的自治權已大部消滅。(2)

羅馬帝國的崩潰對於意大利城市的影响

十五世紀之初，北部野蠻民族的侵入，意境城市的情勢大為變動。羅馬的省與城都轉入日耳曼王朝與野蠻民族的都市。奧斯陶高(Ostrogoths)與倫巴滋(Lombards)佔領了意大利全境。歷史家多習於「野蠻民族不喜歡城市生活」的概念，認為那是嗣後幾世紀意大利城市凋殘的主要原因；但泊爾芮氏

(Pirenne)聲明這種概念不過是「一種「杜撰」，實際不啻謊語」。(3)有些在邊防線上的城市，固然曾受焚燬，破壞，掠奪，但大部意大利城市在野蠻民族侵入後，實尚存在，並且確有史實可證。許多城市現在仍然存在，而且仍然保持羅馬時代的名稱。(註二)羅馬失敗後幾世紀中，城市凋弊的真正原因，乃是因為海商的停止，經濟的不振。羅馬隆盛時代，在地中海一帶設有警衛，以防海寇。陸地上牠建造道路，且保護道路。而北方的侵入者對於這兩項全不能辦。所有陸路水路的商賈都受胡匪的騷擾。因此，一切城市都失掉經濟的基礎。所以在五〇〇年至九〇〇年的長期間中，牠們沒有何等發展。這幾百年內欲求意大利半島上城市，人口的增加，乃是不可能的事。有些城市簡直變為小村落，街道上儘是茂草，公共建築物都化為邱墟。就羅馬本身看，意特芮城 (Etruria City 即羅馬城) 的燬喪，確是一齣悲劇。野蠻民族攻伐之後，接連着掠奪，飢荒，地震，洪水，以及稅政——長期連綿的災難，把牠古代的高貴盡變為埃塵。這個古代的「城王」人口幾及百萬，迫成爲災難之區時，人口降到二萬。現在，羅馬城重新增長已有幾世紀之久，但人口仍較凱沙 (Carthage) 時代爲少。

(註一)如基內西 (Genoa 即羅馬的 Genua)、米蘭 (Milan 即 Mediolanum)、拿波利 (Naples 即 Neapolis)、波林底西 (Brindisi 即 Brindisium)、皮沙 (Pisa 即 Pise)、尼斯 (Nice 即 Nicaea)、波樓那 (Bologna 即 Bononia)、佛羅林斯 (Florence 即 Florentia) 等等。

城市的復

活
第九世紀之末，地中海一帶城市降到最衰落期，但同時黑暗時代漸趨黎明。第十世紀雖然沒到顯然

的復原時候，但社會的安定至少爲十一世紀商業復興的預兆。這種復興最先現於溫尼斯（Venice），基內亞，皮沙，奈蒲路，以及其他意大利海港，但未久便波及克利毛那（Cremona），勞地（Lodi），窩樓那（Verona）以及內地各城。從此城市又從經濟的繁榮獲得一種新生命。溫尼斯的海艦開闢溫尼斯灣（Adriatic）爲商港。基內亞，皮沙的商船重新建立了地中海北岸一帶港口的交通。同時，十字軍的東征，又給商業一種鼓蕩。未久，意大利各城市，因爲十一世紀的進展，形成一種商人階級。同時因爲財富與人口的增加，漸漸的都想恢復局部的城市獨立。因爲彼時各城市都是由公，王，或他種領土的貴族，用一種僚屬，所謂「公爵管家」（ducal bailiff）者去統治。起初城市要求獨立都是不許的；但是清算的時期已到，所以意大利較大的城市，最後都解脫外部的束縛而成爲「城市國」（city-state）；像古代的雅典與斯巴達一樣。

中世紀末
的意大利
市政府

這種成績是商人所創造的，因爲他們乃是城市裏最活動，最富豪，而且最有勢力的分子。中世紀的民主政治和近世一樣，牠的動力乃是從少數人的努力而發生。在商人的領袖下，有些意大利城市曾建立「委員式」（consuls 或譯曰執政）的政府，行政權操於委員之手，通常爲十二人。補助委員的機關是「市民會」（council of citizens）；但遇有特別重大事件，按例都是召集一個「全城大會」（town meeting or parlamentum）去解決。這種大會自然一切「市民」（citizen）都有出席之權，但中世紀時候，在基內亞，或奈蒲路的「市民」，僅包括全體居民的一小部分。僅是上層階級——貴族與商人基爾特

的分子。不過，當統治階級自己紛爭時，都極力拉攏民衆的贊助，在那種情形下，民衆有時得以參與政治。有些城市的政府，採取獨裁制，政權操於一個王族之手，米蘭便是一例。總之，中世紀政府的制度有固定性的極少，而始終不變的更是沒有。市政府形式上變更的頻數，和二十世紀的美國一樣。

近世紀的
開始

就東方商務方面看，到一四五〇左右，意大利城市大佔地理上的便利。牠們的地位恰是西歐與近東貿易的中樞。牠們利用這種好機會，於是乎都造成很繁榮的市場，而爲歐洲其餘各地的債主。但十五世紀之末，世界上的新發現——一方美洲的發現，一方印度好望角航路的發現——未久便把地中海降爲海上渠道的附屬地位。海商的道路已經轉換了方向——從南方轉於西方。於是乎伊伯利安半島代意大利半島而繁榮起來。海商的霸權轉於西班牙，葡萄牙的城市，而後更轉於荷蘭，英國的城市。西、葡、荷、英四國在海外更佔據殖民地，商業便隨國旗而進展。意大利城市自覺是毫無錯誤而竟陷於僵境，起初很爲驚愕。一氣到十六世紀之末，這種驚愕纔過去。

十六世紀之末，並非意大利城市恢復到昔日的繁榮。在十七、十八兩世紀，英國、法國，正建設牠們殖民帝國時代，意大利境內還未統一，自己互相戰爭，正修外國干涉的大道。各城市既不合協，又無中央政府的助力，當然不能與倫敦和安士特道（Amsterdam）名商業中心的進展相爭衡。

近百年來

不過，同時，意大利全半島的統一運動也因之開始，十九世紀前六十年這種運動在極端困難之中造成進步。外國的統治者逐次驅出，最後在一八七〇年，意大利在薩威王朝（House of Savoy）統率下，達

到完全統一，而奠都於羅馬。(註二) 這個新時代發軔後，意大利城市在近半世紀中，又回復崢嶸的地位。在此期間內，工商業兩方均有顯著的進展。城市居民有一致的增長。現在超過五十萬人口的城市已有四個——奈蒲路，羅馬，米蘭，濤林。(Turin) 超過十萬人口的城市有十個。超過五萬人口的城市不下三十一個。一般美國人很少聽說卡坦尼亞 (Catania)，佛魯拉 (Ferrara)，利物諾 (Livorno)，但這些意大利城市，按人口計，與美國的愛班茵 (Albany)，丹窩 (Denver)，斯砲坎 (Spokane) 相當。

(註二) 意大利王朝建立於一八六一年。溫尼斯於一八六六年，羅馬於一八七〇年前後收復。從一八六一到一八六四，濤林是國都；從一八六四到一八七〇，佛羅林斯是國都；從一八七〇年起奠都於羅馬。

現在意大利的市政

現在意大利城市政治如何？意大利現行地方政治制度可以說是一七九九年開始。當拿破崙戰勝意大利之後，把法國革命後的地方政治原則便建立於意大利。不過，此種改革並未維持長久，因為拿破崙的顛覆，法人被驅出於半島，舊有制度又行恢復。不過這並非說完全如此，薩丁—皮德門 (Sardinia-Piedmont) 王朝對於法國制度的優點既加保留，又加發展，其後竟擴展於新意大利王國的全境。以後全國的地方行政與省行政機關於一八八八年十二月三十日又修正而製成法典形式。這個法典一九〇八與一九一五，二年均有重要的修正。一九一五的修正現在仍然有效，不過已有許多變更，尤其在最近幾年。這個法典即所謂『市省法典』是 (Municipal and Provincial Code) (註三)

(註三) 意大利名詞是 Legge comunale e provinciale, 4 febbraio 1915 (4)

(二)中央
對於城市
的監督制
度

在未說市法典所規定意大利城市的組織與職權之先，頂好是先說明地方政府的分割以及中央對於地方政府監督權運用的方式。大體說，和法國現行制度相仿。這兩國地方政府金字塔的頂點都是內政部長。內政部長是內閣的一員，由內閣總理遴選，而且向總理負責。(註四)他的權力與職務幾乎與法國的內政部長完全相同。他有保持國內一切地方安寧秩序的責任，依法律規定的範圍而監督地方政府的工。因此，使他成爲內閣中最重要的一員。他的工作有大部僚佐相補助。

(註四)以先，國務員全是向國會下院負責，但現在(一九二六之後)都向內閣總理負責了。內閣總理轉而向國王與國會負責。

內政部長直接管理地方政府，施行極度的中央集權。所以莫索里尼自兼內政部長之職。(見孟祿一九三一年歐洲政府，七一二

頁)

省與省長

意大利地方政府的第一級是省(Province)。全國土地分爲若干省——大戰前爲六十九省，戰後和約，意大利獲得一些土地，所以現在爲七十六省。(註五)各省的面積與人口，各有不同，和法國各省(Departments)一樣。至於一切情形也都純粹以法國爲模楷，差不多是一個精確的副本。意大利的省不是歷史上的區劃，純爲行政目的所分的強制區劃。

(註五)孟祿一九三一年歐洲政府上說：「一九二七年前爲七十五省；一九二七年建立許多新省，其土地多是戰後所獲得的。」意

大利地方政府分爲九十二省。看此，則本書大概錯誤了；一九三一年出版的大概可信。(見上述書，七〇九頁)。

省長的職
權

每省的行政首領是省長(prefect or prefetto)。他是國王依內政部長的推荐而任命的。他在省都

(capital 或曰省城) 有省署，他具有兩種地位，一方面是省政府的行政首長，而他方面又是中央政府的代表。在他的省中，他公布國家的法律，且監督其施行；他發布命令，製定規程；他命令省議會年度會期的開閉；他有權否決省議會的議決案；他對於警察有一般管轄權，且遇緊急時，有指揮軍隊之權。他更有監督城市財政之權，與法國省長所有的權是同一廣大，他乃是政治舞臺上極活動的角色，這一層也與法國省長相同。他的職務是在支撐羅馬的在權黨或黨聯，所以他的行政作用不免黨化的彩色。

他的省平
政院

省長由省平政院 (prefectorial council) 作輔助。省平政院的平政是任命的，其職務很與法國的省平政院 (council of prefecture) 相當。(9) 此外，每省更有一個選舉的省議會 (provincial council)，議員數目自二十五人至四十五人，各省不等。這種議員每次選舉後任期四年。意大利省議會職務大體與法國省議會 (general council of department) 相仿，但牠每年僅有一次會期，而省長對於牠更有很大的權力。

省議會委
員會與省
行政委員
會

當省議會閉會時期，牠有一個委員會辦理事務。這個委員會預備財政預算案，以為省議會年度會期的審議；牠更任命一些職員，且在緊迫時機，代行省議會職權。此外，每省更有一個重要機關，是省行政委員會 (provincial giunta)。牠是由省長 (作主席)，省財政廳長，兩名平政，五名省議員，所組成。這個機關對於監督城市行政的職權很多，下文就將看到。

縣與縣長

每省分爲若干縣 (district or circondari)，全國共計二百三十五縣，平均每省約爲三縣。每縣有縣

(或曰副省長) 長一人 (an préfet 或曰副省長)，他是內政部的長任官吏。他服從內政部經過省長所下的命令。縣中

沒有與法國縣相仿的縣議會。副省長是省長的直接代辦，顧名思義也可以了解，他替省長作許多按例公事，尤其關於監督城市事務方面。

(三)市是地方政府的
基本地

現在我們談到『市』(commune)，『市』乃是意大利地方政府的基本單位。不論地域大小，凡得到法律上『市的地位』的均稱作『市』。這個名詞很廣泛，其中包括城、鎮以及村落；和法國一樣。意大利的市超過九、〇〇〇以上，大的如奈蒲路，居民八〇〇、〇〇〇以上；米蘭，居民七五〇、〇〇〇；羅馬，居民七〇〇、〇〇〇；而小的像克拉威耳(Clavères)居民僅五十八人，意大利的市，居民不到五、〇〇〇的，有七、三三七個；居民超過五、〇〇〇的，僅一八一一個。但牠們的名稱都叫作市，而且現在的政制也都相仿，下文就可看到。不管地域的大小，或地位是否重要，牠們的自治是全被剝奪。『城』(city or città)的名詞，在意大利與英國相同，都是『光榮』的徽號。許多市，尤其較大的，都被頒給『城』的榮銜，以表示王家的珍重。

他的法律
地位

意大利的市是羅馬故城的嫡系苗裔，牠有法律上的人格，有訴權與被訴權，有享有財產權，而且有確定的法律責任。新市可以由國王依法律程序下令建立；市疆界的變更更須得省政府的批准。意大利和法國相同，『市』乃是唯一的歷史上的，而非強制的，地方區劃。地的存在比十九世紀意大利政府用鉛筆與測量器所劃定的省與縣，早的太多了。

(四)意大利

現在讓我們看看意大利城市傳統的組織——不過，要知道，這種組織於一九二六年已被莫索里尼

利市政府
的組織

(Mussolini) 發兩道命令所停止。一切城、鎮、村落的組織全是一樣的。一個市長 (mayor or syndico) 一個行政委員會 (giunta municipale) 一個市議會 (consiglio comunale)。市會議員的數目，依城市大小而不同，三千人口以下的市，議員十五人；二十五萬人口以上的市，議員八十人。依此可知意大利市會比法國的還大。市議員四年一任。凡意大利年滿二十一歲以上的男子，在市內是優良的居民，能讀能寫，並且納：(甲)國稅，或(乙)地方稅，或(丙)享有財產，或(丁)付一定限度的租金，都有選舉權。(註六)一九二五年婦女得到地方選舉權，但限度更爲狹窄。女選民年齡爲二十五歲，且有教育資格的限制。(註六)意大利城市中未受教育的女子佔一大部，所以此種女子選舉權於大部女子是無利益的。

(註六)教育資格不適用於下列女子：戰後的寡婦，幼兒的法定監護人，以及納特定額以上稅務的婦女等等。

城市自治的取消，至今未能恢復。「市」的數目，現在已減少，因爲小市合併的很多。現在數目爲七、九一五。(見孟祿一九三一年歐洲政府——七〇九頁)。

選民冊

選民冊，每市都由一個選舉委員會 (electoral commission) 按年編製。這個會由市會任命四名至六名委員加上四名助理員組成；市長爲主席。當委員會把初步登記辦好，便行公布，公布以後，更聽訟變更的要求。這種事情最終的上訴機關是行政法院。

預選與選

爲選舉目的，有些市分爲若干選區。凡超過五百人口的市便可分區，每區選舉議員一人或數人。但現在較大城市全未劃分選區，議員選舉全用全境合選，不過受下文所述的限制。像美國城市的一黨會預選

會」，「代表預選會」，或「直接預選會」，意大利全沒有的。政黨或黨聯都自己採取自認爲最好的方法，選出牠們的候選人表。而後各政黨或黨聯都備製非官式的選票，把候選人名印在自己的選票之上。沒有「官式」的選票。法律認爲選民都自備選票，實則政黨機關或候選人解救了選民的麻煩。選票必須是一塊白紙，外部不得有任何足以辨認的記號，沒有法國式的票封，但選民如果願意，選票滿能祕密的。

限度選舉

選民畫 (marking) 他的選票，僅許選舉「議員當選額」的五分之四。換言之，假如要選二十名議員，選民不得在他的選票上畫十六名以上。這種限度的目的是給少數黨代表一種機會。美國有些城市曾施行過同樣的制度，具有同樣的目的，但未發生很好的結果。(註七)

(註七) 例如，一九〇九年前波士頓的市元老局 (board of aldermen) 的元老十三人，由全市合選；但選民不得於他的票上選七名以上。在那種制度下，多數黨自然舉出七名市元老，而少數黨舉出六名。兩黨勢力如此的相近，於是議案屢陷僵局而擱置。

市選舉中的政黨問題

意大利城市選舉依政黨問題而競選，並且十九不免國家政策問題。在較大城市更是如此。當城市競選時期，很聽不到地方問題。在莫索理尼登位之前，政黨非常分散，除小市外，幾乎沒有一黨能以佔市會中大多數的；所以市會工作的進行全仗黨聯或黨團的組織。不過，中央政府新制度的建立，於是乎許多城市也都入於法西斯 (Fascist) 佔大多數的時代，因此使城市政策得以鞏固。對於地方選舉的嚴格監督，甚至於達到管轄的地步，也從莫索里尼政府所發軔。而一九二六年，更把城市選舉整個取消。(註八)

(註八) 現在仍未恢復。(見孟蘇一九三一歐洲政府——七一〇頁)。

市會
牠的工作

意大利市議會每年開通常會兩次，春秋各一次。每次一連數日，有時開兩星期，或數星期；這是與法國相仿。特別會由市長，行政委員會，或三分之一市議員均可召集。就事實看，較大城市市會屢由市長召集特別會。一切會議均由市長主席。市會開會是公開的，但由市議員大多數表決得以關門會議。當討論任命官吏時候，常是如此。市會中初步工作多由市會所選任的若干委員會辦理。

假如市會不能相當的完成牠的工作，或主張不服從省長的合法命令，高級政府得以給牠停會，甚或予以解散。解散事實發生時，須舉行新選舉，而且原來的議員得以當選；但在二年之內若有第二次解散，則該市事務便由國王任命一個委員去管理，依省長的命令而施行統治。就大體看，省長的權，近幾年來大見擴張。他的責任是依法律規定，使地方行政「與中央政府一般政策打成一片」。

牠的職權

市議會的職權可以分爲二類——「義務的」與「自由的」；前者更爲重要。所謂義務的，是國家法律所加於市會的職責，如地方街道，自來水，公共建築物的建造與維持，公共保健的注意，貧民的救助，初級教育的辦理均是。此外，法律更規定市會須備製民事登記（生，死，婚姻），軍事登記，選民冊，以及其他各種情報的編纂。不過，這些工作都是由市秘書辦理；他的位置和法國的市秘書相當。財政方面，警察經費也是市會的義務，但警察的管理，並不屬於市會權限之內。除種種「義務的職權」之外的城市事務，便屬於市會的自由職權；但即自由職權之事務，時常也須要省長或縣長的批准。

行政委員

意大利的市會，充其量也不過是一個審議機關，政治決定機關；但就任何情形看，牠的決定並不總是

最後的，因為通常必須高級政府的批准，牠不像英國的市會，直接或假手於委員會去管理市務的實際行政。這種行政工作是操於行政委員會（administrative board or giunta）之手；行政委員會的行委依城市大小有二人至十人的不等。正式行委之外，尚有二人至五人的補充行委。他們全由市會選舉任期四年。市長是行委會的主席。他缺席或不能出席時，他委一名「行委」代他主席。被委的「行委」便是所謂「代理主席的行委」。行委會會期甚頻，而且開會永是祕密的。牠備置市會各種案件，以及年度預算（7）執行市會的議決案；當市會閉會時，代表市會行動；管理市財產；而牠的行委便是市內各局的局長。一言以蔽之，牠就是「市政府」；並且一般人民也都如此承認。

牠的職務

就行委由市會從自己議員中選出一層看，意大利的行委很和法國的「市副」（adjoint）相當；但依各正式「行委」分任市內街道，公共保健，公園，財政，以及其他各局局長看，又很像「德國的有薪行委」。意大利的行委也有集合的與單獨的二種職務。市議會，前文已經說過，選舉「行政委員」但「行委」滿任之前，市會無撤免權。不過，在任何時，若市會由議決而聲明不信任案時，市長與行委均須提出辭職，（遵照國會的形式），這是已成爲慣例了。

公務員的任命

行政委員會縱然是城市事實上的統治機關，但須受省長，省行政委員會，以及內政部長的管轄。行委會任命公務員，大部分是由市長推荐。他的推荐大體是受普通法所規定的被任命人資格的限制；但意大利城市並沒有像許多美國城市現行的，完備的公務員考試制度。一切官吏與雇用人的選任，從最高級到

最低級，政治勢力都佔顯著的成分。但就另一方面言，政治勢力並不能完全操縱一切，被任命人的資格，也視爲很重要。

意大利城市中有一種類似公務員考試的制度，而現在有薪官吏之一部已由考試遴選。考試委員會用考試方法把及第的前三名呈於市長。城市中最重要官吏，與英國市書記，法國市廳祕書，相等的市祕書，總是由市會遴選的。凡城市有薪官吏不得同時並任市議會，省議會，或市行委會的議員或委員。市公務員的服務規則由市會制定。

市長

現在，我們看看市長（*syndic or mayor*）（s）他是市議會從議員中所選出，任期四年，而且他若在市會中連任時，市長也有連任的資格。市長的選舉，第一第二兩次，須要絕對過半數。假如兩次無人當選，要舉行第三次投票，解決第二次投票得票最多的二人。市長的選舉，省長得予以作廢，但必須依選舉不法或舞弊爲理由。市長是一市的首長，是市議會，行政委員會，開會的主席。他備製行委會審議的案件，行委會的議決，他頒發施行的法令。但他對市會的議決，沒有否決權；對於任命方面他雖有推薦權，但無任何任命權。就另一方面言，他是中央政府的代表，是國王的官吏。在這種地位下他有很大權力。他頒布法律與命令；他掌理民事戶籍；他負維持公共秩序與安寧的責任；市內遇有重大變故他必須呈報於高級政府。當市內分爲若干區時，他可以委託市議員一人，去辦理他中央政府代辦身分上所司的一切按例公事。意大利市長無法定薪金，但由辦公費名義得以享有報酬。（註九）

最近大規模的變更

(註九)一九二四年前，國會下院或者議會議員不得當選為市長；但此種限制現在已經廢棄。

一九二六年上半年中央政府對於小市的政府組織作一種徹底的變更。一切五千人口以下的市，市長、行委會、市議會，全都取消。各個小市均設一個中央任命的委員 (commissioner)——就是昔日市監督 (podestà) 的復活。(註一〇) 這種官吏五年一任，但依省長的保荐得以展任。省長得以允許市監督設一個諮議會 (advisory council) 作輔助機關。在那種情形下，市監督任命三分之一諮議，省長就各種經濟團體 (如農會、商會) 以及地方組織中委派三分之二諮議。但市監督的行爲並不受諮議會的約束。

(註一〇) 在十三世紀前半期，意大利許多城市是由這種獨裁者——市監督——所統治。

適用這種新制度的城市，有七千以上，其餘適用舊制度，選舉市議會的城市不過二千。這種猛烈的措置，法西斯黨認為是小市行政浪費的補救方法。莫索里尼說：「在這些城市裏，黨派的競爭，已經破壞了一切優良合作的意識，一切公正的信念，一切經濟的顧忌，以及一切聰明政府的行爲。」大城市管理自己事務的命運，未久也都失掉。在一九二六年八月三十日，中央政府頒發一道更進一步的命令，取消五千人口以上各城市的市議會，而每市設一個長官 (governor) 或監督 (podestà)。二萬人口以上的城市，長官之外設副長官二人，與一個諮議局 (advisory board) 作輔助機關。諮議局的諮議是省長或內政部長依各種地方組織所呈上的保荐表中選任。

經過兩道命令，意大利的地方自治已經暫時消滅；但此種新制度很難長期存在，因為牠抹殺了整個

意大利的民治組織。所謂民主政治必需有地方自治作牠的基礎。牠不能在其他基礎上達於繁榮。因此之故，意大利市政府的傳統制度縱然現在已經停止，也不能不加以敘述。牠有一些驚人的特色，將來恐怕總要恢復的——或者在幾年之內也未可知。（註一一）

（註一一）幾年之內的或然推測，到今日並未證實。

中央監督的機關

市會議決案的批准

意大利中央監督的機關，值得一些注意，因為牠們有些方面雖與法國現行制度相仿，但有些方面又很不同意大利市政府的中央管轄，法律上有重要的規定。就是市議會的議決以及其他行爲（除按例事件外）必須呈請省長的批准。這種規定的目的，是防止市議會通過與一般法律相抵觸的議案，以及越權行爲。所以，就大體看，省長所注意的乃是市會的不法行爲，對於市會的合法行爲不可僅因為自己的不合意，而便施用否決權。按例，市會對於提出的案件的是否合宜可以自己決定——這樣使牠自守於法定權限之內。但在某種情形下，省長有考核市會行爲的成績之權。例如，市政府所定的契約，若省長認為不妥當或不聰明，可以不予批准。關於省長不予批准的是否合法，常起爭議；這種爭議由行政法院解決——通常是由中央平政院（Council of State），牠對於行政訴訟有最後管轄權。

財政的監督

法國市預算於市會採決之後，送呈省長（有的送呈內政部長）求其批准；意大利不是送呈省長，而是送呈「省行政委員會」。這種機關得以取消預算中任何非法的項目，並可以加入任何法律所規定的「義務性」的費用。但牠無權假其他理由變更預算。關於市政府的買賣土地，建築新街道，以及保健，交通，

房宅，一切的規程，均須得省行政委員會的批準。所以，法國監督地方政府的是省長，而意大利是分掌於省長與省行政委員會。

中央監督
的限度

不過，我們也不要認為意大利的城市完全在高級政府的掌握。牠們對於地方自治確有某種限度的權利，而且此種權利有最高行政法院，中央平政院的司法庭作保障。這個法院有權判決（除某種例外）內政部長，省長，省行政委員會，縣長的行爲是否合法。牠所判決爲不合法的行爲，其行爲便即作廢。普通法院對於這方面也有一些權力——比法國普通法院所有的較大。牠們可以拒絕行政命令的施行，或拒絕違犯行政命令者的懲罰，但牠們不能廢止或修正行政命令。唯有行政法院纔能作那種事情。

王家委員
會的統治

假如一個城市，未得中央平政院的贊助，而不聽省長的不批準，竟進行自己的計劃，或不作省長所命令作的某種事務，將發生甚麼結果？法律對於那樣情形下，給高級政府規定一種武器。省長可以任命一個委員去作市會所拒絕的或未作的一切事務。甚或在極端情形下，前文已經說過，中央政府可以把市會，行委會，市長全體解散，而設一個王家委員（royal commissioner）以代理其職務。不過，即在此種情形下，市政府，仍在中央平政院保障之下；但按現在最高行政法院受中央政府的監督看，此種保障當然已不十分充實。總之，意大利的中央平政院，就一方面言，牠決非中央政府的爪牙；但就另一方面看，牠也沒有法國中央平政院那樣獨立。

意大利城

在這個機會，頂好我們把意大利地方行政的主要職務之如何分配，加以注意。因爲唯有如此注意我

市職務的
概觀
(一) 財政

們纔能知道意大利城市，到底享有多少自治。第一而且最重要的是市財政，城市的徵稅權很廣泛，但須受各種法律與命令的限制。在英、美二國，土地與建築物的直接稅是為城市所保留；意大利並不如此。中央政府向不動產直接徵稅，城市不過有權於此再加額外附稅而已。不過，城市得財政部的允許，可以分級徵課營業稅；也可以徵收各種適當的雜稅（如咖啡館，台球院，旅舍，以及法律，醫藥各類專門行業）。商貨入市可以徵收消場稅，而最近法律更規定徵稅於『總進款』以代替家庭稅與奢侈稅。關於款項的支出，前文已經說過，高級政府有大量的監督權。通常，關於任何公務的新費用，必須先得省行政委員會的批准，而後方能生效。

(二) 街道

關於街道，意大利與法國一樣，分為二類。『主道』是由省政府計劃，建造，與維持。其費用由省財政廳或者省政府借債去支付。此類之中包括通過城市的主要大道，有時更包括城市主要營業區的街道。『附道』是不屬於通過城市的往來大道；其計劃，建造，與維持，由市政府負責，但計劃必須得省行委會的批准。這種街道的費用由城市負擔，但因為馬路改善而受益的私人財產，也可以向之徵課特別捐 (special assessment)。這種特別捐由市會規定，遇有爭議時，可上訴於高級政府。

(三) 警察

意大利的警察權更為複雜。就大體言，國家法律的施行，與公共秩序的維持是省政府的職務。省政府完成這種職務，是用軍事組織，所謂『保安隊』(carabinieri) 是。這種「隊」是意大利國家陸軍之一部，直接歸戰爭部長 (minister of war) 統轄；但內政部長任何時都可以命令牠作警務職責。保安隊按時

巡察城鄉各地，這一點與法國的警察與美國各邦的警察有所不同，而且意大利保安隊的警察職務是最廣義的——辦理調查，檢查不合衛生的房宅，並為高級政府搜集各種情報。

(乙)市巡捕 此外，有些城鎮還有自己的市巡捕(*guardia municipale*)，直接歸市長管轄。(註一二)這種巡捕主要

的工作是施行市法令。牠的人員分任交通警察，健康檢查，以及房宅檢查等項。他們有逮捕權，但就大體言，對於刑事犯的檢查或處理沒有重要的職權。就威嚴與效能兩方面看，牠們較保安隊均有遜色；保安隊看他們也覺得很低下。

(註一二)這種市巡捕不要與昔日的市巡捕(*Corpo di Guardia della città*)或王家戍衛(*Guardia regia*)相混。前者於一九一九年，後者於一九二三年均已取消。

(丙)法西斯民軍

羅馬都城有特別的首都警察，現在由市長官所管轄。此外，一九二三年國王飭令所組織的國家義勇軍，也不能不加以說明，因為那是保持法西斯政權很重要的角色。這個團體是完全由法西斯黨「品質充分相當的黨員」中選拔。牠直接歸中央政府統轄，牠的職責是「協助國內公共秩序的維持」。除少數官吏與全時工作的人員外，法西斯民軍是一種無薪的職務；但當他們被派遣到非自己本市去服務時，便獲得定數的報酬。這種民軍，當必需增厚警備勢力時，便被派出；尤其當公共大典時候。這種義勇軍的服裝與意大利陸軍相仿，但另外更穿一件開敞的外氅與黑色襯衫。

(四)教育

意大利的初級教育制度依學區為基礎；所謂學區(*school district*)有的包括一市，有的包括數市。

教育經費一部由市政府負擔，一部由「中央助金」負擔。大市的教育行政由市政府掌理，但在小市，一個學區包括若干市，則單獨設一個教育委員會掌理，全體初級教育系統，均歸羅馬的公共教育部長（*minister of public education*）所監督；這種監督經省教育會所施行的，有一部分。中級及高級教育（中學、學院、專門大學）直接歸中央政府管理。依此，我們可以看出來意大利城市對於教育方面的職務，很為有限。

(五)公共保健

公共保健是省與市共同負責的。主要職權是掌於省保健委員會（*provincial health board*）之手，省長是該會的主席。市長是省保健委員會的地方代辦，施行牠的命令。但在大市，對於公共保健的詳細工作，均由省長所任命的保健官所辦理。保健官由市財政局支薪，市財政局更供給公共保健職務種種「義務」的費用。

(六)救貧

救貧事業很依地方自治為基礎。一切市會均任命一些市議員與一些會外人，組成一個慈善委員會（*congregazione de carita*）。這個委員會掌理市內所有的慈善基金，更監督市內所建立的地方貧民院，孤兒院，養病院，等等機關。不過，救貧事業之大部由私人或半公性的組織所辦理的，市慈善委員會無權監督。因為那種組織是歸「省慈善委員會」（*provincial charity commission*）監督之下。

(七)其他職務

關於許多其他職務，如自來水，下水系，公園，公共遊樂場，火災消防，公共電燈，以及公用業（瓦斯，電燈，電話，市電車與汽車公司）的管理，若都詳列於此，太覺冗長。意大利城市可以享有而且經營「公用」事

業；但其計劃，須經人民複決 (referendum) 的贊成，及高級政府的批准。

總而言之，意大利城市制度是法國制度的產兒，而且具有牠父親的顯然的象徵。意大利的中央集權是否比法國更甚，十年之前，確是可辨的問題；但現在已確實那樣。法西斯黨統治之下，一切地方已完全歸中央強硬的管轄。中世紀的監督官 (podesta) 之復活，乃是中央集權精神的極端表現，但是絕不止此，意大利所施行的制度與現在「英美式」的城市自決制度最相抵觸。法國並不那樣。美國城市對於牠們的自由有許多限制，很鳴不平，但若與意大利半島上的城市比，牠們的自治程度已可謂極端廣大。

最近的壓迫之實例

此種事實用最近實例可以充分說明。二十五年前意大利各市組織一個全國協會去進行城市自治。這個「市協會」(Associazione dei Comuni) 所呼喊的口號是，取消省行政委員會，依大小將市分類，修正市法典，擴展地方創制權，以及其他種種城市自決的步驟。參加協會的市，約二千五百，包括一切較大的城市。但是莫索里尼政府厭惡這種運動，一九二六年遂將該協會解散。美國各邦不鮮此類組織與聯合，但絕無人作干涉牠們的思想。

羅馬市政

意大利首都，羅馬，的市政府應當略加說明。一八七〇年前羅馬是歸「教宮」(Vatican) 統治。牠是宗教政府所在地，教皇 (Pope) 任命官吏統治全城，而以「元老」為之長。沒有民選的市議會。當意大利建都羅馬時，使教皇的民政權壽終，便建立一種與意大利其他大城相同的市政制度。有一個選舉的市議會 (議員八十名)，一個行政委員會，一個市長。行政委員與市長全由市會選舉。牠們施行職權須受羅馬

所在省的省長與省行政委員會的監督。那個省除羅馬外尚有二百多市。

這種政治制度，一九二五年爲莫索里尼所取消，同時建立一種高度集權的市政府。市長與行政委員會全取消了。中央政府設一個「長官」(governor)，兩個「副長官」(vicegovernor)，十個「監督」(rector)以資代替；此種官吏均由國王依內政部長的推薦而任命。長官是羅馬市的行政首長，由他的直接僚佐，兩名副長官相輔助。「監督」是充任市政府各局局長的，他們不是審議的機關，不過僅有單獨的職務而已。各局的按例公事由各該局的局長辦理，但政策問題則由長官，兩名副長官及該管的局長組織委員會去解決。

此外，更有一個八十名諮議所組織的諮議會(advisory council)，諮議全是任命的。大多數是長官自己任意任命，少數是長官從羅馬市各公民團體，職業團體，(商會，律師公會，醫士公會，工廠協會，等等)所推選的人裏指定。諮議會的職權，可以顧名思義，牠對於市務是僅有審議權，沒有監督「長官」，「副長官」或「監督官」之權。

此上所述，便是特芮城(即羅馬城)市政府的組織。牠比奧格士丁大帝(Emperor Augustus)用他的省長(praefectus urbi)統治時代，或拿破崙委派他自己的羅馬少年王(Youngster King of Rome)時代，更爲集權。歐洲其他大城沒有這樣完全在中央政府監護之下的。這樣的情勢似乎無長期維持的可能，但是當我們想到美國京城完全缺欠自治的相仿情形，又覺得羅馬市最終是否能得自由，又不

敢作堅確的推斷。

羅馬市制度，現在仍然未變。（見孟祿一九三一年歐洲政府——七二二頁）

意大利地方政治純粹無絲毫自治之痕跡。地方行政方面沒有民選的機關，即所謂諮議會，都是任命的。孟祿說「中央集權意大利較歐洲任何國都甚，即俄國也不能例外」。但看看中國如何？

孟祿說：「中世紀的民主政治和近世一樣，牠的動力乃是從少數人的努力而發生」。這話確是金石不磨的。熱心民主政治的被壓迫者，知此，可以加多少勇氣對於一般渾渾噩噩者的不努力，更無取因之而餒志了。

孟祿說：「所謂民主政治必需有地方自治作牠的基礎。牠不能在其他基礎上達於繁榮」。吾們真欲求民主政治的實現，不可不努力於此點。

參考書目

- (1) Henri Pirenne, "Mediæval Cities," chapter on the Mediterranean. (Princeton, 1925).
- (2) J. S. Reid, "The Municipalities of the Roman Empire," (Cambridge, England, 1913).
- (3) Pirenne, "Mediæval Cities," (Princeton, 1925) p. 11.
- (4) F. D'Alessio and M. La Torre, "Commento alla legge comunale e provinciale al relativo regolamento e disposizioni successive con aggiunte sulle riforme"

Mussolini," (Naples, 1924).

E. Mazzoccolo, "La legge comunale e provinciale," (7th edition, Milan, 1923).

(5) Matteo Galdi, "Manuale formulario del nuovo procedimento per le conciliazione e preture," (Naples, 1925).

(6) Emilio Bonaudi, "Comune, provincia e istituzioni pubbliche li benefici," (Turin, 1922) pp. 145—196; subject, "L'elettorato."

(7) Paride Peccioni, "L'Amministrazione locale," (2nd edition, Turin, 1923), pp. 237—242, Tittle, La giunta municipale."

(8) Paride Peccioni, "L'Amministrazione locale," (Turin, 1923) pp. 242—256.

(9) W. B. Munro, "Governments of Europe," (New York, 1931), pp. 710—714.

第二十二章 參考書釋評

英國城市

書目 (bibliography)

關於英國城市歷史與制度的發展方面，Charles Gross 的 “Bibliography of British Municipal History” (New York, 1897) 是極有價值的書。本書除對於城市歷史方面，表出充分書籍外，而對於城市改進，倫敦城政府，以及其他各種問題，也列許多有用的參考書。自此書出版後三十年，沒有再充實的『書目』出世。不過在 John J. Clark 的 “Local Government of the United Kingdom.” (Third edition, London, 1925), pp. 447-461, 可以得到些有用的書籍。Clark 對於該項書目的註評，很負責的編述。再有 Sarah Green 的 “Bibliography of Public Administration,” 也應當述及。這本書是 National Institute of Public Administration 所出版 (New York, 1920)。這本書雖然是美國政府行政方面的書目，但也包括很多英國的參考書。

官方出版物：

關於英國市政府的法律，都印在 “Statutes of the Realm” 之中，但其中較重要的更印有單行本，

可以從 His Majesty's Stationery Office 索得許多極有用的材料，遂時集於研究市政問題的 Royal Commission 與 Select Committee 的報告與議事錄之內。這種材料的發表是在每次會期終了時，所印行的“Catalogue of Parliamentary Papers”與“Municipal List and Index to the Parliamentary Paper”之中。

早年的報告最重要的自然是“First Report of the Royal Commission on Municipal Corporations” (London, 1835)。這個報告印行五本，第一本包括委員會的判斷與報告，其他四本包括的是事實。一八三七年“Second Report of the Royal Commission on Municipal Corporations”出版，牠是僅研究倫敦的委員會中委員 A. B. Cockburn 於一八三五年出版一本委員會工作概要，題名為“The Corporations of England and Wales。”一八五四有一個長篇報告，名稱是“Report of the Commissioners Appointed to Inquire into the Existing State of the Corporation of London。”一八六一有一個報告，名稱是“Report from Select Committee Appointed to Inquire into the Local Government and Taxation of the Metropolis”。五年之後，又有一個報告，名稱是“Report from the Select Committee on Metropolitan Local Government;”一八六七年有一個相類的報告，最後便到了一八九四的報告，“Report of the Commissioners Appointed to Consider the Proper Conditions under which the Amalgamation of the City and County of

London can be Effected, etc." (2 vols., London, 1894). 這些書中包括委員會的充分議事錄。

大戰之後，吾們已經有兩本很有興趣而且重要的彙編。第一是 "First Report of the Royal Commission on Local Government," (London, 1925)，其中附有附錄 "Minutes of Evidence," 七部。最須注意的是第一部，其中包括保健部助部長 I. G. Gibbon, C. B. E. 的證據，把英國地方政府各方面很多的正確材料都集於一起。市會的代表，市法人協會等等機關，也給與許多有力的證據。第二個彙編是 "Report of the Commissioners Appointed to Inquire into the Local Government of Greater London" (London, 1923)；其中也附七部 "Minutes of Evidence." 其中所包括的證據是保健部、倫敦州會、倫敦城法人、交通部，以及京都各市，等等機關代表所供給。特須注意的是第一部，Maurice L. Gwyer 先生的證據，對於當時倫敦政府有優越的研究。上述二報告與議事錄，所包括的材料非常廣博；頁數在一千以上。再有一九一八年再造部 (Ministry of Reconstruction) 所發行的 "Report of the Sub-committee on Local Government" 也是一個很簡賅的報告。

保健部，除各種特別的報告，或答覆而外，每年還印行一種充實的年度報告。其他各部與城市事務有關係的，如交通部、營業署、內政處，也都印行年度報告。所有此種印刷品，全可從 His Majesty's Stationery Office, London, 按例價而購得。

至於倫敦 "Minutes of Proceedings of the London County Council" 是每周一本，而每年

州會更印一本“Annual Report”，那是州會主席檢閱年度工作的出品。此外，州會的委員會與中央各部的委員會逐時印行許多報告，例如“Report of the Advisory Committee on London Traffic”（1920），“Report of the Departmental Committee on London Markets”，發行五部（1920—1921）。此外新近還有倫敦自來水、不健康區域、救貧改進，以及其他種種報告。所有這些報告（以及國會出版物）均可在倫敦州會印刷人，P. S. King & Co. 所發行的“King's Monthly”與“Annual Lists”中得到。

統計：

關於英國城市的統計材料，可以從“Municipal Year Book of the United Kingdom”（issued annually by Lloyd's, London），中尋得。牠雖不是政府的出版物，但材料全是從政府採集，所以可以信任。再有從各大城市所發行的小冊，與各種印刷品中，也可以得到統計材料。

叢書：

叢書中最有價值的是 J. Scholefield 所編的“Encyclopedia of Local Government Law”；這個書原版有七本，（London, 1905—1908）；其後有若干補增本，使其材料趨於時代化。這個書名稱雖然受限於地方政府法律，但內容很廣泛。

市法人法：

Sir Charles Rawlinson 的 "Municipal Corporation Act" (Ninth edition, London, 1903), 包括一九〇三以前一般的法律。T. J. Arnold 的 "Law Relating to Municipal Corporations in England and Wales" (Fifth edition, London, 1910), 是關於以前一切司法裁判的總彙。其他英國地方政府法律的書籍, 可以看下列的「城市法律」的部分。

雜誌:

倫敦每周出版的 "Municipal Journal" 是討論英國城市事務最知名的雜誌。但此外討論工程、電燈、警政、市電車、市會計, 等等問題的, 還有許多專門雜誌。再有 Fabian Society 與 Labor Party 所合出的 "Local Government News" 是一種很有趣味的月報, 不可不知的。其中有許多可讀的評論, 是從工黨觀察點, 對於現行城市事務的批評; 餘若對於新立法的評註, 司法判決的評釋, 書報的評論, 政府報告的撮要, 以及介紹某種問題的新書, 也是牠的優點。倫敦還有一種季報, "Journal of Public Administration," 也時時有討論市政問題的好文章。

英國城市史: 從薩克森到現在, 英國城市沒有總史。但有五本價值不同的書, 包括歷史上重要的部分:

(a) 一般的研究:

Brady, Robert, "An Historical Treatise of Cities and Burghs or Boroughs" (London 1690).

這本書是以黨的精神去判斷國王對於市特許的行爲。牠從 Domesday Book 及其他書籍摘

取很多精華附錄中包括一些早年的市特許。

Madox, Thomas, "Firma Burgi, or An Historical Essay Concerning the Cities, Towns and Boroughs of England, taken from Records." (London. 1726).

這本書收集極多有價值的材料，但其推論並無價值。

Merewether, H. A., and Stephens, A. J. "History of the Boroughs and Municipal Corporations of the United Kingdom," 3 vols., (London 1835).

這本書帶有強烈的宣傳性，作者本意是要使公共輿論去贊助城市的改進。書中包括很多優越的材料，但結論多有偏激。

Thompson James. "An Essay on English Municipal History," (London 1867).

本頭不大，其中有幾章可讀，缺點在不十分聯繫。

Webb, Sidney and Beatrice. "The Manor and the Borough," 2 vols., (London, 1906).

本書於一八三五年前的市制歷史價值極大，證據優良，更把市法律列成表，而且有很好的索引。

Webb 對於英國市政還有其他著作如："The Parish and the County," (London, 1906);

"The Story of the King's Highway" (London, 1920); "Statutory Authorities for Special Purposes," (London, 1922).

(b) 特別的研究：

英國市制度及其各期發展有許多研究與著述，其中最有用的是：

(1) 古代

Ballard, A. "The Domesday Borough," (London, 1904).

Wright, Thomas. "On the Existence of Municipal Privileges under the Anglo-Saxons," in *Archeologia*, xxxii, pp. 298—311. (1847).

Maitland, F. W. "The Origin of the Boroughs," in *English Historical Review*, xi, pp. 13—19. (1896).

Gomme, G. L. "The Village Community, with Special Reference to the Origin and Form of its Survivals in Britain," (London, 1890).

Morgan, J. F. "England under the Norman Occupation," (London, 1858).

Stephenson, Carl. "The Origin of the English Town," in the *American Historical Review*, xxxii, pp. 10—21 (October, 1926), Chap. vi, "Boroughs and Cities."

(2) 近代

Ashley, Sir W. Liam. "Introduction to English Economic History," 2 vols., (London,

1888—1893), vol. ii, Chap. on "The Supremacy of Towns from Fourteenth to the Sixteenth Centuries." (從十四世紀到十六世紀英國的城鎮)

Ballard, Adolphus, "The English Borough in the Twelfth Century," (London, 1914)

Ballard, Adolphus, "British Borough Charters, 1042—1216," (Cambridge' England, 1913).

Ballard, Adolphus, and Tait, James, "British Borough Charters," (London, 1923).

英國城鎮的歷史。

Bateson, Mary, "Borough Customs," 2 vols., (London, 1904).

Selden Society 塞爾登社。

Benson, Edwin, "Life in a Mediaeval City," (London, 1920).

十五世紀約克市公私生活很有趣的描述

Colby, Charles, W., "The Growth of Oligarchy in English Towns." in English Historical Review, vol. v. pp. 633—653. (1890).

Green, Harriet Stopford (Mrs. J. R. Green), "Town Life in the Fifteenth Century," 2 vol., London, 1895).

Maitland, W. W. "Township and Borough," (Lonnou, 1898).

對於城市原有清晰的說明。

Pollock, Sir Frederick, and Maitland F. W., "History of English Law," 2 vols., (Cambridge, 1895).

The Borough, vol. i, pp. 625—678.

Tout, J. F., "Mediæval Town Planning." (London, 1917).

(c)近代(尤其改進時期)

May, Sir Thomas Erskine, "Constitutional History of England since the Accession of George III," 3 vol., (London, 1906).

Chap. xv. Municipal Reform.

Palgrave, Francis, "Corporate Reform," (London, 1833).

是研究市政改進的原則的書。

Wade, John. "The Black Book, or Corruption Unmasked. Being an Account of Places, Pensions and Sinecures.....the Whole forming a complete Exposition of the Cost, Influence, Patronage, and Corruption of the Borough Government," 2 vols..

(London, 1820—1923). Later editions were published in 1831, 1832, and 1835.

Walpole, Spencer, "History of England from.....1815," 5 vol., (London, 1878—1886).

十四章與十五章是市政改進。

Vine, J. R. S., "English Municipal Institutions; Their Growth and Development from 1835 to 1879," (London, 1879).

(4)大戰後的市政府

Hiley, Sir Ernest, "A Guide to Local Government Legislation since the War," (London 1925).

記述一切變遷的概要

現代地方政府的一般著作：

Clarke, John J., "The Local Government of the United Kingdom" Third edition, (London, 1925).

這本書是研究英國地方政府的書中，編制優良，內容充實，而且是正合時的著作，尤其牠對於地方政府的各種法律包括無遺，牠更附有優良的書目。

Clarke, John J., "Outlines of Local Government," Sixth edition, (London, 1926).

適於學生讀閱的著作。

Jenks, Edward, "Outlines of English Local Government," Second edition, (London, 1907).
Labor Party, "Local Government Handbook," (London, 1924).

這本書約250頁，是一本有用的彙集，由 Trade Union Congress 與 Labor Party 的 Joint Research and Information Departments 所編。其中包括市行政各方面的討論。附有優良的書目。

Odgers, W. Blake, "Local Government," Second edition, (London, 1913).

Redlich, Josef, and Hirst, Francis W., "Local Government in England," 2 vols., (London, 1903).

第二冊中，有幾章關於市政的討論，很好；唯現在似乎過時。

Wright, Robert S., and Hobhouse, Henry., "Local Government and Taxation in England and Wales," Fifth edition, (London, 1922).

一本清澈、正確而卓越的著作，且有充分的法律參考。

蘇格蘭

Dykes, D. O. "Scottish Local Government," (London, 1907).

Murray, David, "Early Burgh Organization in Scotland," (Glasgow, 1924).

Scottish Office, "Memorandum on the Local Government System of Scotland," (London, 1925).

編譯 Royal Commission on Local Government 在維多利亞羅伯遜

Whyte, W. E. "Local Government in Scotland," (Edinburgh, 1925).

倫敦

Davies, A. Emil. "The Story of the London County Council," (London, 1924).
A Fabian Society pamphlet.

Glasspool, A. J. "The Corporation of the City of London," (London, 1924).
討論倫敦政府的特點

Harris, P. A. "London and Its Government," (London, 1913).
是討論倫敦政府一般方面最好的書

Hopkins, A. B. "The Boroughs of the Metropolis," (London, 1900).
雖然仍有用的書

Reed, Thomas, H., and Webbink, Paul, "Documents Illustrative of American Municipal Government," (New York, 1926).

翻印 Royal Commission on London Government, Maurice L. Gwyer 所給的研究材料之一部。

Seager, J. R. "The Government of London under the London Government Act, (London, 1902).
Smith, J. Toulmin, "The Metropolis and Its Municipal Administration," (London, 1852).

是描寫倫敦市政府未改進以前的著作。

University of London Press, "The London County Council and What it Does for London."
用平民化文字的蟬聯小冊，傳布倫敦州會(L. C. C.)的成績。

Webb, Sir Aston, "London of the Future," (London, 1921).

主點是討論物質方面。

市政府的中央監督：

Ashley, Percy. "Local and Central Government," New edition, (London, 1922).

包括英國及歐陸各國。

Harris, G. Montagu. "Local Government in Many Lands," (London, 1926).

地方政府的概要，尤其地方政府與中央政府的關係。

Laski, Harold J. "The Problem of Administrative Areas," (Northampton, Mass., 1918).

Raiga, T. A. "Le Mouvement de centralisation administrative et financière en Angleterre, (Paris, 1913).

Reid, G. T. "The Origin and Development of Public Administration in England," (London, 1913).

Spencer, F. H., "Municipal Origins: A History of Private Bill Legislation," (London, 1911).
選舉權與選舉

Day, S. E. (Editor), "Rogers on Elections," 3 vols., (London, 1894). vol. iii 選舉權
論市政的。

Gray, Frank. "The Confessions of a Candidate," (London, 1925).

依英國候選人的經驗，作嚴正而兼滑稽的描寫。

Lloyd, J. S., "Municipal Elections and How to Fight Them," (London, 1906).

地方政客所用的小冊。

Parker, F. R. "The Powers, Duties, and Liabilities of an Election Agent and a Returning Officer," Third edition, (London, 1920).

Seymour, Charles, and Frary, Donald P. "How the World Votes," 2 vols., (Springfield,

Mass.), 1918.

對英國選舉的現在與已往，均有專章討論。

Terry, G. P. W., "The Representation of the People Act, 1918," (London, 1919).

對地方選舉與國家選舉的選舉資格，都有充分的解釋。

Williams, J. F., "The Reform of Political Representation," (London, 1918).

請求英國選舉用比例代表制。

市組織：

Atlee, C. R., "Borough Councils: Their Constitution, Powers, and Duties."

Fabian Society 的勸世短文，有清徹簡潔的描寫。Atlee 所作的 "Metropolitan Borough Council," 也值得注意。

Atlee, C. R., and Robson, William A., "The Town Councillor," (London, 1925).

本書為工黨黨員二人所寫，全書一百二十五頁，但很有可觀。其中關於市政府的大概，市公務員，市財政，及種種公共行為，均有討論。

Cox, Montague, H., "Municipal Organization, Procedure and Office Management," (London, 1923).

說明市組織與市行爲的原則。

Crew, Albert, "The Law and Practice Relating to Meetings of Local Authorities," (London, 1922).

Howe, Frederic C., "The British City: A Problem in Democracy," (New York, 1907).

本書對英國市組織與市行政極加贊美。

Jenks, Edward, "The Government of the British Empire," (London, 1918).

最末二章研究英國地方政府的組織。

Lowell, A. Lawrence, "The Government of England," 2 vols., (New York, 1908).

討論英國市組織的幾章很有價值。

Masterman, C. F. G., "How England is Governed," (London, 1922).

書中第二部專研究市政府。

Shaw Albert, "Municipal Government in Great Britain," (New York, 1898).

對於三十年前英國市政府的討論，是可讀的。

城市法

Copnall, H. H., "The Law Relating to Highways," (London, 1918).

Davy, S., and Minshull, H., "The Law and Practice of Town Planning." (London, 1923).

Dowdall, Harold C., "Local Development Law," (London, 1919).

描寫英國地方政府對於建造房宅、道路以及取得公用土地、城市設計之權力。

Glen, W. C., "The Law of Public Health and Local Government," Fourteenth edition, 6 vols., (London, 1922).

Keen, F. W., "The Law Relating to Public Service Undertakings," (London, 1925).

Leach, C. H., "Contracts of Local Authorities," (London, 1925).

地方政府與私人訂立契約的法定規程。

Litheby, Sir John (Editor), "Owen's Educational Acts Manual," Twenty-second edition, (London, 1923).

教育法的標準著作。

Porter, C., "Sanitary Law," (London, 1920).

Robinson, Gleason E., "Public Authorities and Legal Liability," (London, 1926).

對於法律責任方面徹底而合時的著作。

Smith, H. Emerson, "Municipal and Local Government Law," Second edition, (London,

1923)。

關於法律原則與司法裁判，有清徹的討論，是一本有用的小書。

Webb, Clarence, A., "The Law and Practice of Rating and Assessment," Second edition, (London, 1923).

這本小書是為估價委員會委員，或其他估價技術人員之用。

Webb, Sidney and Beatrice, "Statutory Authorities for Special Purposes," (London, 1922).

英國市政府的改造：

Cole, G. D. H., "The Future of Local Government," (London, 1921).

基爾特社會主義計劃的改造。

Laski, Harold J. "A Grammar of Politics," (London, 1925).

410 - 429 頁，對英國地方政府制度，有些卓越的批評，及改造的建議。

Webb, Sidney and Beatrice, "Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain," (London, 1920).

十五章(203 - 246)頁對於社會問題用工黨溫和派的眼光去討論。

市行政各方面的著作：

(a) 市財政

Allcock, J. M., "Municipal Accounts," Third edition, (London, 1921).

Bateson, W., "The Organization and Administration of the Finance Department," (London, 1924).

Burton, J. H., "Loans and Borrowing Powers of Local Authorities," (London, 1924).

Burton, J. H., "Local Authorities, Finance, Accounts, and Auditing," (London, 1923).

Canan, E., "History of Local Rates in England," Second edition, (London, 1912).

從歷史方面研究最好的書。

Collins, A., "The Audit and Organization of Local Authorities' Accounts." Second edition, (London, 1926).

Crew, A., Creswell, W. T., and Hunnings, A., "Rates and Rating," Third edition, (London, 1926).

本書是地方稅制方面最好的著作。

Graham, J. O., "Taxation and Local Government," (London, 1920).

Grice, J. W., "National and Local Finance," (London, 1910).

Johnson, J. R., "Loans of Local Authorities," Second edition, (London, 1925).

Roberts, A. C., "Accounts of Local Authorities," (London, 1922).

研究政府簿記的方法之書。

Robinson, M. E., "Public Finance," (London, 1922)

Ryde, W. C., "The Law and Practice of Rating," Fifth edition, 1925.

此次由 E. M. Konstam (早年 Rates and Taxes 的著名作者) 修正出版，對地方稅各方面都有徹底的討論。

Shirras, G. Findlay, "The Science of Public Finance," (London, 1924).

本書是最近最充實最好的著品之一。

Webb, Sidney and Beatrice, "Grants-in-Aid," New edition, (London 1920).

Whitehead, Stanley, "Municipal Audit Programmes," (London, 1922).

Whitehead, Stanley, "Municipal Accounting System," (London, 1924).

(9) 市設計

Adshard, S. D., "Town Planning and Town Development," (London, 1923).

地方政府的有用小冊。

Boulnois, H. P., "Municipal Engineering," (London, 1921).

Lewis, Nelson P., "The Planning of the Modern City," Second edition, (New York, 1923).

Unwin, Raymond, "Town Planning in Practice," Sixth edition, (London, 1919).

Williams, Frank B., "The Law of City Planning and Zoning," (New York, 1922).

包括許多英國的材料。

(c) 市公有

關於市公用問題，沒有滿意的作品。下列各書不是偏於黨見的，便未談到現在的情形。

Avebury, Lord, "On Municipal and National Trading," (London, 1907).

強烈反對市公有的書。

Boverat, Raymond, "Le socialisme municipal en Angleterre," Second edition, (Paris 1912).

Darwin, Leonard, "Municipal Ownership," (New York, 1907).

詳細辨論反對市營業。

Davies, A. Emil, "The Case for Nationalization," (London, 1920).

Guyot, Yves, "Where and Why Public Ownership Has Failed," (New York, 1914).

Howe, Frederic C., "European Cities at Work," (New York, 1913).

第十九章至二十章討論英國市公有。

Knoop, Douglas, Principles and Methods of Municipal Trading," (London, 1912).
澈底的開知的文章。

Laidler, H. W., "Public Ownership Throughout the World," (New York, 1918).

Money, Sir Chiozza, "The Triumph of Nationalization," (London, 1920).

Porter, Robert P., "The Dangers of Municipal Ownership," (New York, 1907).

Shaw, George Bernard, "The Commonsense of Municipal Trading," (London, 1908).

贊成市公有的精敏之論著。

Towler, W. G., "Socialism in Local Government," (London, 1909).

Warren, John, H., "Municipal Trading," (London, 1923).

九十頁的小書，Labor Publishing Company 出版。對市公有市公營政策，作強烈的辨護。

Whitten, R. H., "The Regulation of Public Service Companies in Great Britain," (New York, 1914).

(七) 雜誌

Alban, F. J. and Lamb, N. E., "Police Finance," Second edition, (London, 1925).

內有警察卹金的討論。

Budding, C., "Die Polizei in Stadt und Land in Grossbritannien," (Berlin. 1908).

旁觀者一種透澈的研究。

Fosdick, Raymond B., "European Police Systems," (New York, 1915).

討論英國警察行政的幾章很好。

Law, Alfred, "Police Systems in Urban Districts," (London, 1923).

Lee, W. L. Melville, "A Short History of Police in England," Second edition, (London, 1905).

Sevill, Stanley, "The Police Service of England and Wales," (London, 1923).

說明英國警察的組織，財政，權限與職務。

Smith, Sir Henry, "From Constable to Commissioner," (London, 1910).

作者是前任倫敦城的警察長。

Troup, Sir Edward, "The Home Office," (London, 1926).

說明中央檢查制度。

我們還須注意的是，一九二〇年 His Majesty's Stationery 所印的國會中警務委員會的議

事錄。該項議錄印有五百多頁，內有很多警察方面的詳細材料。

(e) 公共保健

Bannington, B. G., "English Public Health Administration," (London, 1915).

研究公共保健最好的書。

Newman, Sir G., "Health and the State," (London, 1913).

初學的問題。

Newsholme, Sir Arthur, "The Ministry of Health," (London, 1925).

Newsholme, Sir Arthur, "Public Health and Insurance," (London, 1920).

(f) 教育

Appleton, W. A., "Unemployment: A Study of Causes, Palliatives, and Remedies," (London, 1923).

Aschrott, P. F., "The English Poor Law System, Past and Present," Second edition, (London, 1902).

從歷史方面敘述的最好書。

Bosanquet, Helen, "The Poor Law Report of 1909," (London, 1909).

Clarke, John J., "Social Legislation, Including the Poor Laws," (London, 1922).

Clarke, John J., "Public Assistance: Organization and Costs," (Liverpool, 1925).

這本書是英國 Institute of Municipal Treasurers and Accountants 所出版。對英國救貧制度的組織方法，與經費有很清楚簡潔充實的歷史記述。

Fowle, W. T., "The Poor Law," (London, 1905).

Nichols, Sir George, and McKay, Thomas. "History of the English Poor Laws," 3 vols., (London, 1912).

是一本卓越的歷史著作。

Webb, Sidney and Beatrice, "English Poor Law Policy," (London, 1910).

Webb, Sidney and Beatrice "The Break-up of the Poor Law," (London, 1911).

(S) 房宅

Aldridge, Henry R., "Guide to the Administration of the Housing Acts, 1923 and 1924," (London, 1924).

Clarke, John J., "The Housing Problem: Its History, Growth, Legislation, and Procedure," (London, 1920).

材料優良充實，且附有有用的書目。

Hartley, James, and Winstanley, Albert, "The Housing Problem: Its Modern Aspects and Practical Solution," (London, 1919).

National Housing and Town Palanning Council, "The National Housing Manual," H. R. Aldridge 主編 (London, 1924).

本書是房宅問題包羅萬有的叢書，抽編一本已經出版。

Reiss, R. L., "The New Housing Handbook," (London, 1924).

Townroe, B. S., "A Handbook of Housing," (London, 1924).

Veiller, Lawrence, "How England is Meeting the Housing Shortage," (New York, 1920).

美國房宅學的權威所著，全書 608 頁，National Housing Association 出版。

Wood, Sir Kingsley, "The Law and Practice with Regard to Housing in England and Wales," (London, 1921).

(四) 學校

Balfour, Craham, "The Educational Systems of Great Britain and Ireland," (Oxford, 1903).

Roman Frederick, W., "The Schools of Europe," (London, 1923).

本書有幾章討論英國教育制度 1—87頁。

Tawney, R. H., "Education: The Socialist Policy," (London, 1924).

Thomas, A. A., "The Education Act, 1918," (London, 1919).

(四)其他

Anderson, Matthew (Editor), "How Manchester is Managed," (Manchester, 1925).
Fabian Society, "Publications."

關於地方政府適用社會主義原則的書目錄，可以從 Fabian Society 的社址 25 Tothill Street, Westminster, London, S. W. I. 得到。

Harris, S. M., "Problems of Local Government," (London, 1911).

McCall, J. H. "Municipal Bookkeeping," Second edition, (London, 1922).

Wright, Arthur S., "The Organization and Administration of the Town Clerk's Department," (London, 1923).

一九二七後的新書

Clark, John J. "Local Government of the United Kingdom," (5th edition, London, 1929).

- Gwynn, S., "The Irish Free State, 1922-1927," (London 1929).
- Muir, Ramsay, "How Britain is Governed," (New York, 1929).
- Munro, W. B., "The Government of Europe," (7th edition, New York, 1931).
- Ogg, F. A., "English Government and Politics," (New York, 1930).
- Strachy, R., "The Course; A Short History of the Women's Movement in Great Britain," (London, 1928).

法國城市

書目

關於法國市政府沒有最近的書目。近乎此類的書籍爲 "Catalogue des livres composant la bibliothèque du conseil municipal de Paris" (Paris, 1904)。這個書目在新印行的 "Bulletin officiel de la Ville de Paris" 中時有增補。此外有用的書目是 G. Golde 的 "Bibliographie générale et Complète des livres de droit et de Jurisprudence" (Paris, 1925)。這本書目的名稱與地方政府毫無關係，但牠確包括很多法國地方政府方面有用的參考書。

法令：

關於法國市政府的法律可以參看 "Bulletin des lois de la République Française," (issued

annually)。關於法律的制定，國會中委員會的討論與報告，可以看“Journal officiel。”這個雜誌，對於提出而未通過的法律案，若認為有價值的，其報告與討論也加登載。（如一九二四年八月二十三日，國會下院的討論，與一九二五年二月六日的討論，是）部長對於市政府的通告，都印在“Bulletin officiel annoté de tous les Ministères。”月報之中。這種公報內分二部，一部是政府通告，一部是各部對於市政府所發的一切命令與通告。我們在這個公報中檢查某種文件不便時，在 Durand de Nancy 的“Nouveau guide pratique des maires des adjoints, et des conseillers municipaux,” (Buben de Couder, Paris, 1920) 中容易尋得，因為牠專登載較為重要的法令。

一八八四年市法典：

現行的本頭，價格不貴的是 Marcel Rivière (Paris, 1925) 所出版的“La loi municipale du 5 avril 1884.” (Edition mise à jour)。這個法典最好的註釋是 Léon Morgand 的“La loi Municipale.” (10th edition, 2 vols., edited by Henri Morgand, Paris, 1923)。這書中不僅包括法典本文，而且包含許多註釋與批評。Victor Arnoux and Jules Rome 所出版的“Nouveau Code des municipalités,” (Grenoble, 1922)，裏面包括修正的法律條文，以及一八八四後，城市事務法律的解釋，尤其關於城市的社會福利事業。

城市統計：

關於法國城市人口增長，以及一切情形的統計，可以在“Annuaire Statistique”中得到。這個書自一八七八年後每年一冊。此外我們須知道的便是“Bulletin de la Statistique générale de la France”（季報），其中包括一些城市統計，而且關於城市統計的特質時時有特別的研究；例如巴黎的外國人，或市稅的效用，等等皆是。法國統計局（Statistique générale de la France）也發行各種統計出版物。比如關於城市的財政統計，可以在“La Situation financière des communes.”年報中搜到。再有巴黎出版的“Revue des Services financiers”半月刊，對於市會計、市審計，以及其財政人員，特別有用。巴黎市自己有一種“Annuaire Statistique de la Ville de Paris.”其他各大城也有相類的出版物。

法律叢書，詞典與手冊：

關於行政法與行政慣例方面問題，最有用的參考書是各種Dalloz的出版物，尤其紀念性的“Répertoire pratique”（12 vols., Paris, 1911—1926），“Code administratif”（Paris, 1925），“Manuel électoral”（Paris, 1925），與“Code des lois publiques et administratives annotées et expliquées”（5 vols., Paris, 1887—1905），普通稱爲“Dalloz et Vergé.”最後這部書的增補是Gaston Griolet與Charles Verge指導下所出版的“Code administratif”（Paris, 1925）。Léon Bequet的大著“Répertoire du droit administratif”（28 vols., Paris, 1882—1911），現

在對於許多題目已有些不合時 Léon Bequet 與 M. Roussel 的 “Traité de la commune” (Paris, 1888), 是從前書中選錄的, 仍具有若干價值。

詞典中最著名的是 Maurice Block 的 “Dictionnaire de la Administration française,” (5th edition, 2 vols., Paris, 1905). 一九〇七又有補編出版。普通學生最得利的書是 Dalloz 的 “Traité pratique de droit municipal à l’usage des maires,” (edited by Gaston Griolet and Charles Vergé, 2 vols., Paris, 1912—1913).

Librairie Dalloz 更出版一本 “Manuel des maires et des conseillers municipaux,” (1925). 這本書約三百頁內包的法律材料大部是市官吏辦公務所必需的知識。再有 F. de Croissy 的 “Dictionnaire municipal,” (2nd edition, 2 vols. Paris, 1913), 也有參考的價值。其他如 G. Dubarry 的 “Formulaire des maires et des conseils municipaux,” (8th edition, Paris, 1925), Charles and Louis de Fouchier 的 “Manuel pratique des Communes,” (Paris, 1924), 與 P. Sauvageot 的 “Manuel théorique et pratique, et formulaire des actes administratifs, à l’usage des prefectures, sous-prefectures, maires, et établissements publics,” (Paris, 1919), 等書均值得列出。

雜誌:

關於城市事務法國有些很好的雜誌。其中“Journal des maires et des conseillers municipaux,” (月報) 是市公務員必要讀的；“Bulletin des Communes” (月報)；“Journal des Communes” (月報)——全由巴黎出版。“La Vie Municipale,” (月報) 在 Alan (Haute-garonne) 出版。“Le mouvement communal français” (半月刊) 是 Union des villes et communes françaises 的機關報。這個雜誌是繼續一九一九創刊而後停刊的。“La Vie urbaine” 雜誌的。“Le mouvement communal français” 中不僅多有有趣的論文而且 Union internationale des villes, 在 Brussels 總會的秘書長備製很好的書目。國際城市協會沒有正式雜誌，但每年年會，牠都印出許多文件，報告與討論。一九二三年創刊的小雜誌“La Vie communale et départementale: revue mensuelle de l'activité locale” 其中印行法國城市行政、法律、工程、衛生種種方面的論文。“Revue générale d'administration,” (內政部出版) 與“Revue politique et parlementaire,” 都是包括較廣的雜誌。對於市政問題常有優良的評論。此外，專論市政方面特別問題的雜誌很多——如“Revue pratique d'hygiène municipale,” (兩月報) 與“Journal des percepteurs,” 是其中著名的。

一般的論著：

一般憲法的、行政法的論著，討論到地方政府的組織與權限問題的，有 H. Berthelémy 的“Traité élémentaire de droit administratif,” (10th edition, Paris, 1923)；Henri Chardon 的“L'

administration de la France," (2 vols., 1907-1912), 尤其第二冊中討論公業行政問題 Léon Duguit 著 "Traité de droit constitutionnel," (5 vols., Paris, 1918-1925); Adhémar Esmein 著 "Éléments de droit constitutionnel," (7th édition, 2 vols., Paris, 1921); Maurice Hauriou 著 "Précis de droit administratif," (10th édition, Paris, 1921, with supplément 1924), 其他的 "Précis de droit constitutionnel," (Paris, 1923); Gaston Jèze 著 "Cours de droit public: Le fonctionnement des services publics," (Paris, 1923); M. Journe 著 "Précis de droit administratif," (Paris, 1922) 以及 Henri Nézard 著 "Éléments de droit public" (3d édition, Paris, 1919).

巴黎政府：

研究巴黎政府主要的參考是 "Rapports et documents du conseil municipal de Paris," (年報) 與 "Bulletin municipal officiel de la Ville de Paris" (周報) 後者對於巴黎市議會的議事錄完全登錄。再有須注意的便是下邊所列 Raige 與 Félix 二氏的名著。其他 (以作者姓氏字母爲序)

Andena, Robert, "Les régies municipales en France," (Montpellier, 1924)

這本著作是討論現在「市公有」政策的趨勢的。其中包括自來水, 瓦斯, 電燈, 房宅, 等等的「市

公有」(或曰「市有」)。作者認為公有與私有不能決定效能的問題。他根據社會的利益而贊成市公有；他認為一般市公有的法律應當加以改進。

Babeau, Albert, "La Ville sous l'ancien régime," (Paris, 1880).

Béal, G., "Des attributions des receveurs des finances," (Poitiers, 1924).

Beaudoin, M., "De la responsabilité des communes en cas de troubles," (Paris, 1913).

Bécharé, F., "Droit municipal dans l'antiquité, au moyen âge, et dans les temps modernes," 5 vols., (Paris, 1861—1866).

Berthélemy, H., "Les institutions municipales de la France," (Leipzig, 1908). Reprinted from the "Schriften des Vereins für Socialpolitik."

主要之點是討論法國城市制度在十九世紀的演化，作者是法國學術界的權威，本書是卓越的著作。

Bizardel, R., "Une reconstruction nécessaire. 'Essai d'une organisation nouvelle des départements et des communes,'" (Paris, 1922).

Bonneau, G., "Guide électoral," Second edition. (Paris, 1919).

Bonneau, G., "Manuel pratique des maires et des conseillers municipaux," (Paris, 1912).

Bourguell, E., "Le vade-mecum de l'instituteur secrétaire de mairie," New édition. (Paris, 1920).

本書是法國市行政的按例公事方面，有價值而且通用的著作。

Bressard, P. A., "La réforme des finances locales," (Paris, 1924).

Chardon, H., "L'organisation de la police," (Paris, 1917).

學界泰斗權威的著作。

Couty, Pierre, "Les finances communales pendant la guerre en France," (Paris, 1925).

作者是內政部的“ rédacteur principal.”討論法國城市大戰前後的財政情形，尤其側重會被德國佔領的城市。提出許多改良城市財政的意見。

Daroste, P., "Les voies de recours contre les actes de la puissance publique," (Paris, 1914).

Darroze, L., "De la responsabilité des communes.....en cas de troubles publics," (Toulouse, 1924).

一篇博士論文。

Desbons, M., "La responsabilité civile des communes," (Paris, 1915).

Dislère, P., "Les devoirs des maires en cas de monitisation," (Paris, 1912).

描寫法國市長軍事責任的好書。

Dillon, P., "La revision des listes électorales," (Paris, 1914).

Dubarry, G., "Le secrétaire de mairie," Ninteenth edition, (Paris, 1924).

法國市秘書的著作是一本充實而且正確的論著。

Favarelle, R., "La réforme administrative par l'autonomie et la responsabilité des fonctions, ou "self-administration," (Paris, 1919).

Félix, Maurice, "Le fonctionnement des conseils municipaux pendant la guerre," (Paris, 1917).

Félix, Maurice, "Les municipalités pendant la guerre," (Paris, 1917).

同一題目的兩本好書。

Finance, J., "Formulaire général des actes de l'état civil," (Paris, 1919).

Fosse, L., "Le vote familial," (Montpellier, 1924).

鼓吹選舉權以家庭為本位的制度。

Giry, A., "Documents sur les relations de la royauté avec les villes en France de 1180 à 1314." (Paris, 1885).

Guyon, E. F., "L'organisation de la police en France," (Paris, 1923).

- Guyot, Yves., "La question pour l'état et les municipalités," (Paris, 1913).
- Hulin, Marcel, "Le crédit de la ville de Paris," (Paris, 1923).
- Lacroix, S., "Rapport sur l'organisation municipale de Paris," (Paris, 1913).
- La Ruelle. J. C. de, "Exploitation en régie par les communes des distributions d'énergie électrique," (Saint-Armand, 1923).
- Lareau, E., "Guide pratique d'administration à l'usage des chefs de bureau de préfecture, maires, etc.," (Paris, 1914).
- Lauriot, André, "La police à Paris et en province," (Paris, 1924).
- 本書研究法國國家警察與城市警察的組織。作者贊成把所有警察權集中於內政部長之手，作單一的全國統一的編制。
- Levainville, Jacques, "Notes sur l'évolution de la fonction urbaine," in "La vie urbaine," V. pp. 223-278 (1923).
- Lucas. M., "Manuel de droit public et administratif et de législation financière," (Paris, 1921).
- Luchaire, A., "Les communes françaises à l'époque des capétiens directs," New édition,

(Paris, 1911).

Maris, Maurice, "La réforme municipale," (Paris, 1922).

辨論法國現行市制度不是一種優良的制度。因為牠既缺欠永續性，而又不能貢獻專門的知識與技術。作者贊成德國的市政制度。

Ministère de l'Intérieur, Direction de la sûreté générale, "La police en France," (Versailles, 1913).

研究警察組織與職權的好書。

Monfrenu, J., "Manuel pratique de l'état civil," 4th edition, (Paris, 1914).

Monsarrat, G., "Contrats et concessions des communes et des établissements communaux de bienfaisance," (Paris, 1920).

Monsarrat, G., "La réforme administrative au point de vue économique," (Paris, 1920).

Moraux, M., "Le receveur municipal," (Paris, 1911).

地方社會主義叢書。

Moret, H., "Comptes et budgets des communes, syndicats, et établissements de bienfaisance," (Paris, 1903).

- Mouneyrat, E., "La préfecture de police," (Paris, 1906).
- Olive, E., "Memento des aspirants aux fonctions de commissaire de police et *pademecum* des commissaires, etc." 2nd edition, (Paris, 1923).
- Pauffin, A., "Essai sur l'organisation et la juridiction municipales au moyen âge." (Paris, 1886).
- Payen, F., "Des concessions de chemins de fer d'intérêt local et de tramways," (Paris, 1907).
- Perrier, E. G., "La police municipale," (Paris, 1919).
- Perochon, M., "Les fonctions municipales," (Paris, 1921).
- Pirenne, Henri, "Medieval Cities," (Princeton, 1925).
- Potomnie, Pierre, "La constitution du conseil municipal de Paris," (Rennes, 1924).
- 本書研究關於巴黎市議會的組織與行爲的種種法律以外更討論市議會的組成、選舉的程序、選舉的費用以及議會的解散等等。
- Puech, Louis, "Essai sur la candidature officielle en France depuis 1851." (Montpellier, 1922).

Raynouard, A., "Histoire du droit municipal en France," 2 vol., (Paris, 1829).

Rabany, Charles, "Guide général des élections," 3d edition, (Paris, 1925).

本書對於選舉方面自國會上院議員以至於市議員均有充實而正確的敘述。

Reigs, Eugène, and Félix, Maurice, "Le régime administratif et financier du département de la Seine et de la ville de Paris," (Paris, 1922).

本書是敘述巴黎市政府的組織與作用最完密的著作。

Sellier, Henri, "Les banlieues urbaines et la reorganisation administrative du département de la Seine," (Paris, 1920).

討論巴黎市的附郭問題

Sol, Charles, "Le budget municipal," (Corbeil, S. et O., 1925).

作者是 Chalonsur-Marne 的市廳秘書。他對於市預算一切問題——預算制度的歷史，中央監督，預算各部，預算形式，記算，以及法律的條件，等等——知道的非常徹底。書中的討論，既合時代又且清楚。

Taillandier, A. de, "Manuel formulaire de la revision de la liste électorale à l'usage des préfets, sous-préfets, maires, etc.," Fourth edition, (Paris, 1923).

Taillandier, A. de, "Manuel formulaire des officiers de l'état civil" sixth edition, (Paris, 1920).

這兩本均是極著名而極有用的書。

Vaquier, M. P., "La question de la suppression des sous-prefectures," (Paris, 1922).
一九二七後的新書：

Dominique, Pierre, "Monsieur le parlement," (Paris, 1928).

Haig, R. M., "The Public Finance of Post-War France," (New York, 1929).

Munro, W. B., "The Government of Europe," (revised edition, New York, 1931).

德國城市

書目：

近年來關於德國市政府沒有賅括的書目及其他類似書目的出版品。現在柏林城 Rathaus 的行政委員會的圖書館與柏林大學的市政研究會 (Municipal Reference Institute) 均有極好的收集，但未印出書目。

歷史：

德國城市歷史方面有很多書籍。最簡賅的是：Hugo Preuss 的 "Die Entwicklung des Städt-

bewesens' (Leipzig, 1906). 茲將部分的研究者 G. von Below 著 "Der Ursprung der deutschen Stadtverfassung" (Düsseldorf, 1892), 或 "Die Entstehung der deutschen Stadtgemeinde," (Düsseldorf, 1893); Ernst Consentius 著 "Alt-Berlin, Anno 1740." (Berlin, 1911); P. Dittman 著 "Die Bevölkerungsbewegung der deutschen Grossstädte seit der Gründung des deutschen Reiches," (Berlin 1912); Edmund Edel 著 "Neu Berlin in Ostwald's Grossstadt" (Berlin, 1905); E. T. Gaupp 著 "Deutsche Stadtrechte des Mittelalters," (2 vols., Berlin 1851); H. G. Gengler 著 "Deutsche Stadtrechte des Mittelalters," (Erlangen, 1866), 或著 "Codex juris municipalis Germaniae madi oevi," (Erlangen, 1863); Karl Hegel 著 "Die Entstehung des deutschen Stadtwesens," (Leipzig, 1898); A. Heusler 著 "Der Ursprung der deutschen Stadtverfassung," (Weimar, 1872); K. D. Hüllmann 著 "Das Stadtwesen des Mittelalters," (4 vols., Bonn, 1826—1829); F. Kentgen 著 "Untersuchungen über den Ursprung der deutschen Stadtverfassung," (Leipzig, 1895); 或 "Urkunden zur Städtischen Verfassungsgeschichte," (Berlin, 1901).

官方的與法律的出版物:

德國各邦的市法典沒有編成一本，均是印成單行書冊，每邦的市法典可以在該邦的 "Gesetz-

Sammlung" 中尋到關於普魯士方面最好的參考書是 Fritz Stier-Somlo 的 "Sammlung preussischer Gesetze, etc." (Munich, 1925). 所有現行市法典的要略及提出的普魯士新法典 (Ein Querschnitt durch die deutsche Stadtverfassung) 可以在 "Zeitschrift für Kommunalwirtschaft," vol. xv, No. 2 (January 25, 1925) 中看到。其文爲 Dr. Meyer-Lülmann 所作，是研究普魯士市法律最有用的指南。

市統計

大戰前，"Statistisches Jahrbuch deutscher Städte" 是統計方面極有價值的出版物，但一九一六已停刊。統計新書現正預備，一九二六年即可出版。Albert Südekum 與 H. Lindemann 二博士所主編的 "Kommunales Jahrbuch," 一九〇八年創刊，一九一五至一九二五年停刊。這本最有用的書一九二六年已恢復，我們希望牠此後年年繼續。柏林有一種 "Statistisches Jahrbuch der Stadt Berlin." 其他大城也有關於統計與各種情報的年報或手冊出版。此外，各大城對於城市行政更發行年度報告。

叢書：

Dr. Albert Südekum 等所編的 "Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften," (Jena, 1914—1926), 現已完成五冊。牠是地方政府叢書中最好的，包括地方政府一切詳密的材料。第五冊把一

九一四以後的市政府作一個節要。

註釋：

最充實的註釋是 Dr. Fritz Sier-Somlo 的 "Handbuch des Kommunalen-Verfassungs- und Verwaltungsrechts," (3 vols., Oldenburg, 1923). 其中包括一切有用的材料。Conrad Bornhak 的 "Grundriss des Verwaltungsrechts," (7th edition, Berlin, 1921), 是著名而且有權威的書。但所討論多屬於普通方面。Otto Mayer 的 "Verwaltungsrechts," (3d edition 2 vols., Berlin, 1924), 也是很須知道的書。一八五三的市法典以及其後的修正法, 有兩本很有價值的註釋是 Ledermann-Brühl 與 Oertel 所著 (下表可以看到)。再有 Noack 的 "Taschenbuch für Kommunalpolitiker," (年報) 也須知道。

雜誌：

討論德國地方政府各方面問題的定期刊物不下二十三種。(下表中 Mitzlaff and Stein 以下可以看到全體) 其中須特別指出的是 "Deutsche Gemeindezeitung," (週報) "Kommunale Rundschau," (半月刊) "Zeitschrift für Kommunalwirtschaft," (半月刊) "Der Bürgermeister," (半月刊) "Mitteilungen des deutschen Städtetags," (月報) "Deutsche Kommunale Kalender," (年報, 1920 起)。最後這種出版物裏有德國市政方面最近出版物的目錄。再有普魯士

“Verwaltungsblatt” 或 “Zeitschrift f. d. gesamte Staatswissenschaft” 中 均 有 其 出 版 問 題
德 國 著 名 的 著 者 如 “Schriften des Vereins für Kommunalwirtschaft und Kommunalpol-
itik” 或 “Monographien deutscher Städte und Landgemeinden” 中 均 有 其 著 者 著 作 的 著 者
著 者 (以 下 著 者 著 作 著 者)

Dawson, W. H., “Municipal Life and Government in Germany,” (London, 1914).

Gundlach, W., “Die Polizei der Gegenwart,” (Lübeck, 1926).

Helfritz, H., “Grundriss des preussischen Kommunalrechts,” (Berlin, 1922).

Hirsch, P., “Kommunalpolitische Probleme,” (Berlin, 1920).

Hirsch, P., “Die Aufgaben der deutschen Gemeindepolitik nach dem Kriege,” Third
edition, (Berlin, 1921).

James, Herman G., “Principles of Prussian State Administration,” (New York, 1913).

Kaufman, Richard von, “Die Kommunalfinanzen,” 2 vol., (Leipsic, 1906).

Ledermann, Walter, and Brühl, Ludwig, “Die Städteordnung von 1853 nebst ihren res-
etzlichen Ergänzungen,” (Berlin, 1913).

Lindemann, Hugo, “Ueber Begriff und Bedeutung der Kommunalwissenschaft,” (Stutt-

gart, 1916).

Landemann, Hugo, "Die deutsche Städteverwaltung," (Stuttgart 1906).

Lymphius, W. von, "Die Verfassung und Verwaltung in Preussen und im deutschen Reich," (Berlin, 1925).

關於普魯士行政方面最新最好的書。

Mattias, Max, "Die Städtische Selbstverwaltung in Preussen," (Berlin, 1911).

Mitziaff, Paul, "German Cities Since the Revolution of 1918," (New York, 1926).

這本書是一九二六年十一月份的 National Municipal Review 的補編。

Mitziaff, Paul, and Stein, Erwin, "Die Zukunftsaufgaben der deutschen Städte," (Berlin, 1925).

這本充實的書，頁數在二〇〇之上，是許多權威的合作。其中包括市組織，行政，以及各局事務（如財政，教育，公業，火警，警察，社會福利，等等）一切方面的研究，可以算研究德國現在市行政最好的書。

Most, Otto, "Die deutsche Stadt und ihre Verwaltung," 3 vols., (Berlin, 1928).

這三小冊（包括在 Sammlung Göschen 之中）對現在市政問題討論甚詳。

Norden, Walter, "Kommunalverfassung und Verwaltung in ihrer Bedeutung für den Staatsbürgerkundlichen Unterricht." 載於 Lampe-Franke 著 "Staatsbürgerliche Erziehung," 之中 (Breslau, 1923).

Oertel, O., "Die Städteordnung vom 30 Mai mit Ergänzungen und Erläuterungen," (Liegnitz, 1914).

Ostwald, Hans (editor), "Grosstadt Dokumente Series," 24 vol., (Berlin, 1905).

研究柏林的生活與政治的各方面。

Peters, H., "Grenzen der Kommunalen Selbstverwaltung in Preussen," (Berlin, 1926).

Peters, Hans, "Die neueste Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts."

本文在 "Veröffentlichungen des Verein der Deutschen Staatsrechtslehre," (Leipsic, 1925).

Petersilie E., "Entstehung und Bedeutung der preussischen Städteordnung," (Leipsic, 1908).

Ries, A., "Kommunale Wirtschaftspflege," Second edition, (Berlin, 1924)

Wolbing, P., "Gesetz über die Bildung der neuen Stadtgemeinde Berlin," (Berlin, 1921).

一九二〇年八月二十七日法律關於大柏林的組織。該法的一部在 Thomas H. Reed 與

Paul Webbink 著 "Documents Illustrative of American Municipal Government,"
(New York, 1926), pp. 504—512.

Wuttke, R., "Die deutschen Städte," 2 vols., (Leipzig, 1904).

一九二七年後的新書：

Benns, F. Lee, "Europe Since 1914," (New York, 1930).

Clark, R. T., "Republican Germany," (London, 1928).

Maxwell, B. W., "Contemporary Municipal Government of Germany," (Baltimore, 1928).

Munro, W. B., "The Government of Europe," (New York, 1931).

Oatman, M. E., "The Government and Administration of Germany," (Baltimore, 1928).

意大利城市

關於意大利市政，既無英文書，又無意文書的英文譯本。因此，一般學者研究意大利市政的機會極少。意大利城市歷史，以及其政府的演化，沒有相當價值的書。關於意大利城市中世紀發展的書籍，在

L. J. Paetow 的 "Guide to the Study of Medieval History" (Berkeley, Calif., 1917) 中有一個書目。一五〇〇年後意大利市制進展的書籍可以在 "Cambridge Modern History" 書目的部分尋到。M. H. Vernon 的 "Italy from 1494 to 1790," (Cambridge, Eng., 1909), W. J. Stillman

的“*Union of Italy, 1815-1895*,” (London, 1898), 與 Bolton King 的“*History of Italian Unity*,” (2 vols., London, 1899), 均是意大利的簡賅歷史, 但對於城市發展之背景俱有一般的敘述。

現在意大利城市的統計在“*Annuario statistico delle città italiane*,” 中可以得到。

意大利地方政府方面最好的著作是 Emilio Bonaldi 的“*Comune, Provincia e istituzioni Pubbliche di benefici*,” (Turin, 1922)。這本書差不多每頁的底注都有參考書目。“*Biblioteca di Ragioneria Applicata*” (Turin, 1920) 中 Gaetano Mariani 的“*I Comuni*,” 也是很有價值的書。Paride Piccioni 的“*L'amministrazione locale, Guida per i funzionari e per gli amministratori degli enti locali*,” (2nd edition, Turin, 1923), 是一本充實的書, 編制優良, 文筆簡潔。凡美國學生對意大利有初步知識者, 這本書很為有用。Piccioni 以前著的“*Commento alla Legge comunale e provinciale*” (Turin, 1915) 仍然是有用的書。再有 Ferraris 的“*L'amministrazione locale in Italia*” (Padua, 1920), 是意大利作者常引證的書, 我們也須知道。F. D'Alessio 與 M. La Torre 的“*Commento alla Legge comunale e provinciale……con aggiunte sulle riforme Mussolini*,” (Naples, 1924), 是合時代而且便於參考的書。此外 *Manuali Hoepli Series* 出版的小書“*La legge comunale e provinciale*” (milan, 1923) 是 E. Mazzoccolo 所著, 也記於此, 作為終結。

一九二七年後的新書

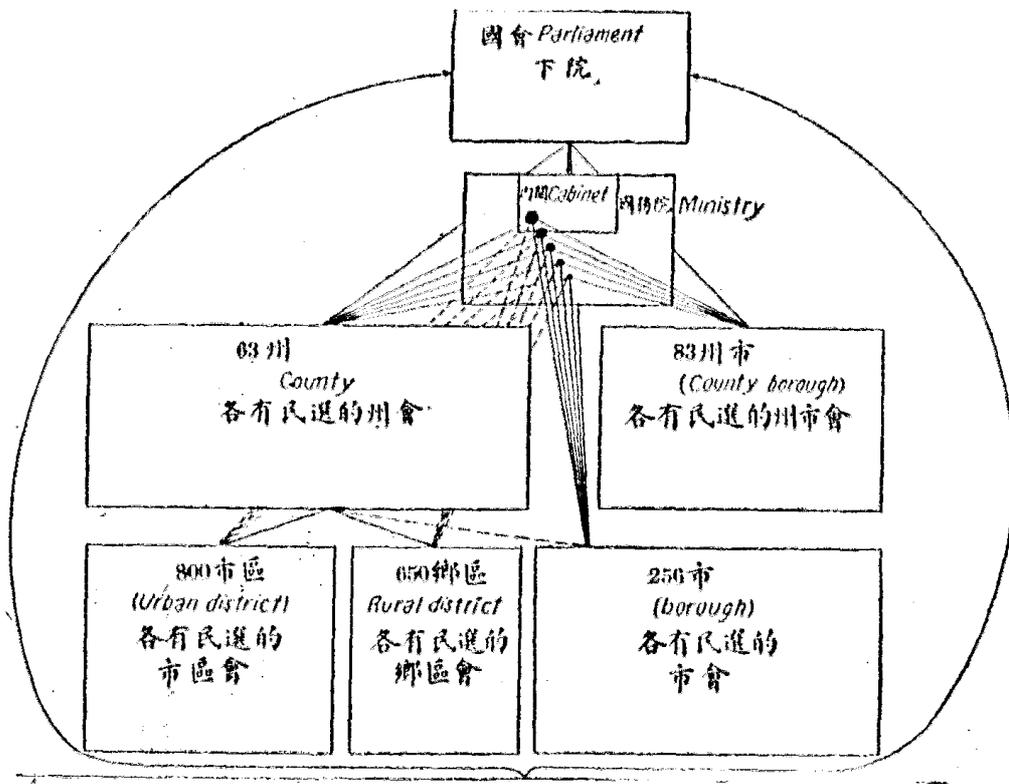
- Pennachio, Alberto, "The Corporative State," (New York, 1927).
- Robertson, Alexander, "Mussolini and the New Italy," (2nd edition, London, 1929).
- Salvemini, G., "The Fascist Dictatorship," (New York, 1927).
- Schneider, H. W., "Making the Fascist State," (London, 1929).

附錄一

英、法、德、意、四國地方政府的中央監督的圖解：

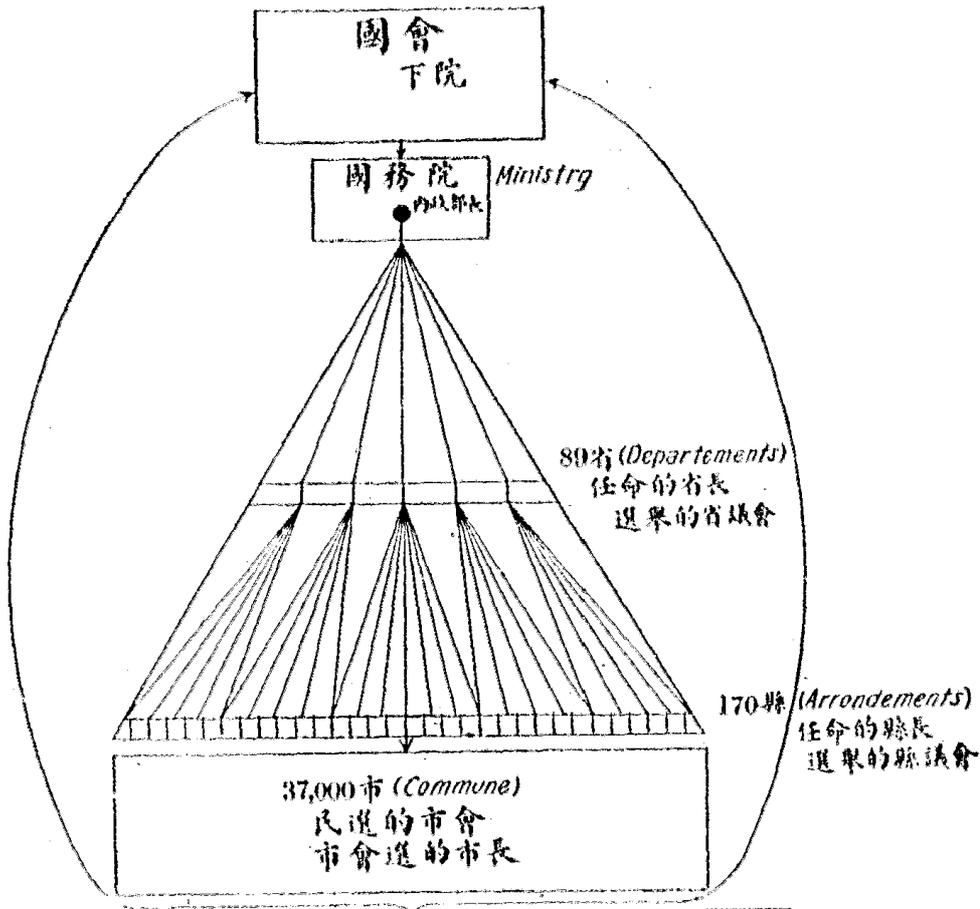
英

中央政府的監督機關最重要者，為保健部，次為內政處，交通部，財政部，及樞密院中之營業署與教育署等。
(圖中黑點即表示此等機關)。



- (1) 州, 州市, 市, 當然是地方自治的單位, 即市區, 鄉區, 也有大部自治職權。故均以□表示, 明其為地方自治集體。
- (2) 英國的中央監督制度, 機關是複雜的, 地方政府的單位也是多種的。但地方自治的程度最高。

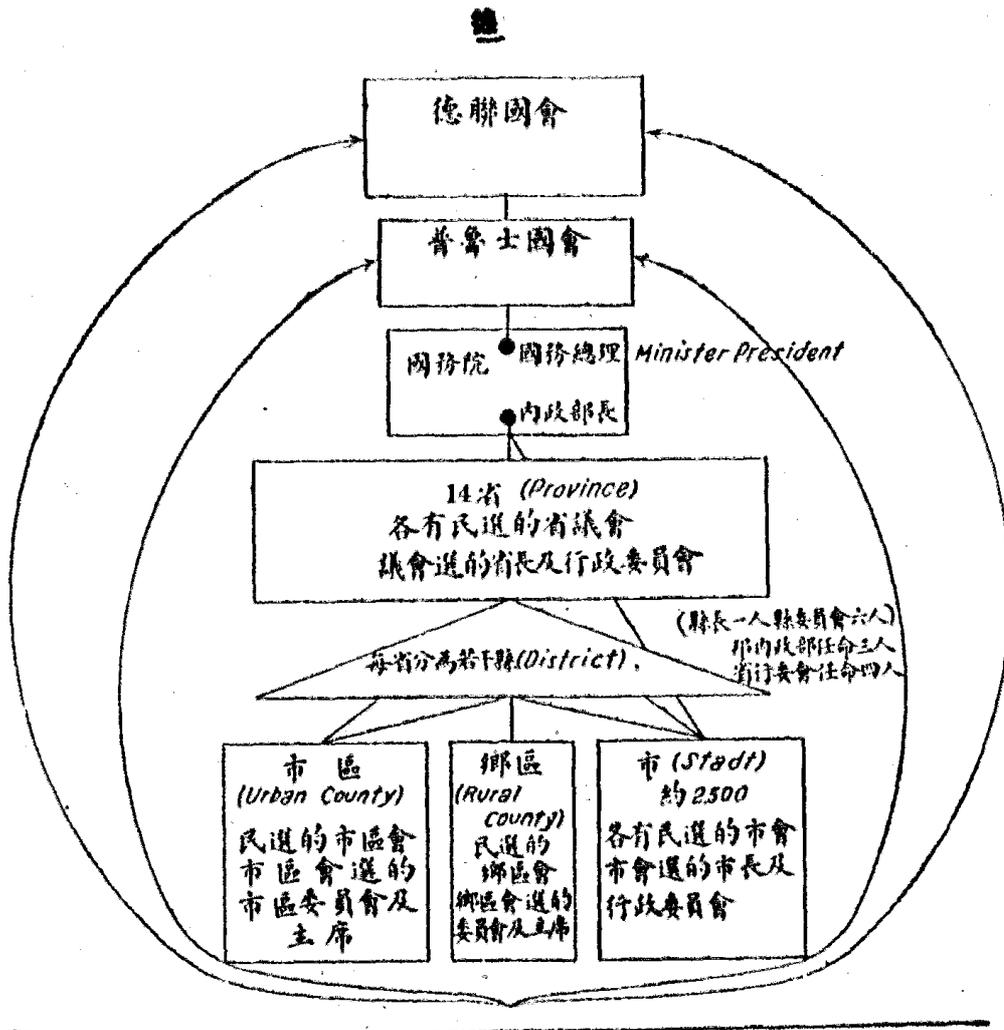
法



五〇一

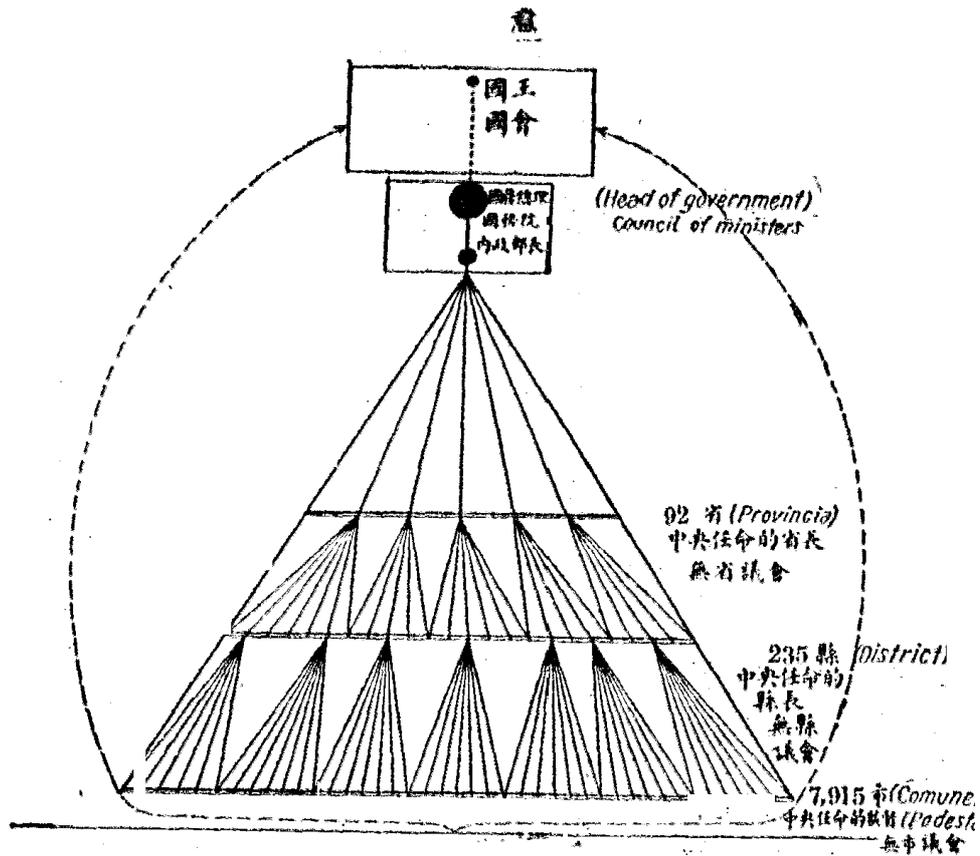
選民

- (1) 縣的自治權甚小，不足算作地方自治單位；故置於中央統轄之下，作成塔形。
- (2) 市的自治權較大，是一種地方自治單位。故畫作□形，而用「由內政部長通過省，縣之直線」，以表示中央監督。



選民

- (1) 此圖專表示德聯(Raich)中普魯士一邦。
- (2) 普魯士之縣, 純為行政區劃, 無絲毫自治單位之意味。



選民

- 1) 選民選舉國會用虛線，言其有名無實之意。
- 2) 國會對國務院的監督，國務總理對國王的負責，全是虛名，所以用虛線表出。
- 3) 從上達下，圍成一塔，意大利是毫無地方自治的。

附錄二

幾個同意名詞對照表

(中國)	國會的上院下院
(英)	House of Lords, House of Commons
(法)	Senate, Chamber of Deputies
(德)	Reichsrat, Reichstag
(意)	Senate, Chamber of Deputies
(中國)	省
(英)	County (向例譯作州，故本書亦譯作州而註明其義)
(法)	département
(德)	province
(意)	provincia
(中國)	縣

(英) district (向例譯作區,如市區,鄉區,是;本書亦仍之,而特申其義)。

(法) arrondissement

(德) Regierungsbezirke

(意) Circondari

(中國) 市

(英) borough

(法) commune

(德) stadt

(意) comune

(中國) 市會(市議會)

(英) borough council (or town council)

(法) Conseil municipale

(德) Stadtyerordnetenversammlung

(意) Consiglio comunale

(中國) 市長

歐洲市政府

(英) Mayor

(法) Maire

(德) Bürgermeister (or Burgomaster)

(意) Cyndic (or sindaco) 現在則為市監督 Podestà.



中華民國二十五年二月初版

(37303)

歐洲市政府一册

The Government of European

Cities

每册定價國幣壹元捌角

外埠酌加運費匯費

原著者

W. B. MUNRO

譯述者

應天心

發行人

王雲五
上海河南路

印刷所

商務印書館
上海河南路

發行所

商務印書館
上海及各埠

版 權 所 有
翻 印 必 究

三五九上

詳

(本書校對者華國章) 均八

