

內務部編定

地方自治講義

泰東圖書局印行

地方自治講義序

古之所謂國者。一地方自治之區劃而已。故大國不過百里。一國之政。由其國自治之。諸侯封建。五等之分。世傳之系。雖不及民選地方行政首長。可以民意更易之。而兵農錢穀庠序田宅之制。土木金石之工。關市山林之禁。鄉飲養老祭祀射獵之禮。各有定制。各有職司。一皆由於鄉舉里選。以薦其材能。而畀之職守。作國君者。貴在順從民意。以定用舍而已。今攷周禮一書。自治之制。概略猶存。尙不知文武之政。布在方策者。果爲何事。意者其所以制禮之精義。敷治之詳文。當別有記載。惜乎屏斥於暴君。絕傳於學校。焚毀於呂秦。散佚於亂世。至使春秋以前自治之憲典。地方制度之楷模。不復可得彷彿。民本旣絕。世治彌衰。良可慨已。近十數年來。自

治之學復興。然辨焉而不精。語焉而不詳。偶撫拾東西成說。以施之國中。圓柄方鑿。卒鮮成效。其摧殘自治者。姑勿論矣。當代名流。以自治相號召。而於地方實際之改造。自治行政之建設。社會組織之更新。人民生活之輔助。求其能精審研究。條理貫通者。亦卒莫之覩。夫按圖索驥。猶慮失其真。况其黜學不講。廢書不讀。未解操刀。而使之割。其手自傷。烏乎可哉。迺者地方自治講義一書。將出以餉世人。問序於余。觀其內容。洵爲自治學科著作中之傑出。乃有感於地方制度之廢興。關乎世治之隆替。因不憚而爲之序。

中華民國十一年三月

鳳凰熊希齡時客滬上

地方自治講義序

周君成究心地方自治之學。積有歲年。默察時局之糾紛。諸夏昆族之不甯。壹痼瘵在抱。念欲出其所學以拯之。起例發凡。撰爲講義。都凡百二十萬言。亦旣章章有條牒矣。以錫山平昔政見。傾向自治一途。凡所設施。粗具端緒。疑若可以與於斯文者。千里貽書來督序言。錫山之於自治。莊生所謂見吾衡氣機耳。侈口稱說。祇益慚怍。雖然。周君雅意。不可違也。則請本所閱歷。聊一言之。夫自治者。以非專任之官吏。而參與於國權行使之謂也。參與行使國權。則將名之曰官吏乎。如其名之曰官吏。則政治上旣有所謂官吏矣。奚爲是重僮筮貳爲也。夫惟以官吏之政治。爲不足以臻上理。而後以非官吏者參焉。充其義也。雖舉已往之官吏政治。一切掃除。

淨盡亦吾人之所大願也。今也掃除之不得而更增之。豈理也哉。是故參與云者。未能掃除官吏。而姑與之爲兩存焉爾。姑與兩存。則必判然有界。蓋必有判然乎官吏之精神。而後自治之名爲無愧也。然而設施棘手。卽在此矣。何則。政治之事。改革非難。而蛻化爲難。改革者有所廢有所興。而已蛻化者無所廢也。然而有所興也。彼其老滯之猶存。俄焉進之以新化。視聽既眩。或且奉已陳之芻狗爲睨視之斧柯。於是。有以選舉爲仕進之媒者。有以鄉區爲凌奪之柄者。不以官吏爲懲。而更變本以加之厲。此則錫山所切齒腐心。夜不貼席者也。抑自治云者。豈不曰取諸官吏之手。以賦之人民也哉。彼人民而知所以取之也。宜若知所以行使之也。然而今之所謂自治。則官吏賦與之而已矣。以官吏賦與非官吏者。以祈自治之漸成。固吾人所未能滿志者也。然而坐待其取之。按之中國國情。無此一

日矣。藉曰有之。又非二十二行省所能一致也。且烏知其取之者。不出於攘奪而適爲亂媒耶。英德者。自治先進之國也。考其歷史。蓋亦以官吏誘掖非官吏者。斟酌和劑。以馴至乎確然不拔。而爲立憲之址基。然則此亦未足以爲病也。錫山起于戎旅。長晉數年。懷不盡遂。獨其耿耿一念。欲使人民了解自治之義意。以趨真正自治之途。不欲文飾耳目。上下相與爲蒙蔽。而姑以自治爲美名。是故村區之法。旣頒。先之以教育。繼之以公推。緇情懲貪。不稍假借。所爲人民須知一書。尤以啓發自治智識爲兢兢。常憾坊市新出之書。關於自治一門。往往擇言不精。立說失慎。又或文詞晦塞。不能使雅俗周知。今得周君此書。而後舍然以喜。以爲自來言自治者。未能或之先也。手此一編。其於了解自治義意。庶幾其有望乎。布在方策。風行海內。將天下實利賴之。不獨錫山奉以周旋。免撻植索塗之累也已。

地方自治講義序

民國十一年四月閻錫山序。

地方自治講義序

陳顧遠

官治弗及民治。他治未逮自治。幾無人而不知之矣。然言之匪艱。行之維艱。又無事而不如是也。我嘗披閱西史。見其地方自治制度之成立。莫不經歷長久醞釀。始促成今日之局勢。况若大陸諸邦。尤不盡至於至善。難乎其成功也。而一年以來。國人從事於自治之鼓吹者。雖亦大有人在。特期其速於見效。我殊不敢存是奢望焉。蓋今日不能掃除自治前途之障礙。固爲一大缺憾。但多數人民不知自治爲何物。致羣衆無由起而運動。惡魔得以常此存在。實爲根本之憂也。於是難免黠狡者流。利用民愚。假借美名。即使自治運動一旦有成。我恐無官僚之平民化。無政客之羣衆化。亦不免爲官治變象。與他治託影耳。夫又何貴乎有地方自治一事耶。

然則爲今之計。惟有使國人先瞭然地方自治之根本觀念。原則既已確定。自不難運用施行。我之有「地方自治通論」之作。不外是意。顧徒恃原則。究與事實有所隔阂。而亦無由達其運用之妙。則在通論外。自當有具體之研究。以補其缺。所謂具體者。其基礎仍根據於理論。而方式却應更進一步。注意已成之制度。截長補短。取優舍劣。則未始不可收效於我國也。泰東書局地方自治講義之編。或亦鑒於斯而然歟。其內容豐富。材料精美。尙係表面之評。最足稱述者。即取各國現有之自治制度。以資國人考證。取我國現行之自治法令。以供國人參閱。取數省現存之自治事實。以供國人研究。誠地方自治運動者。不可不備之書也。苟能依據地方自治之原理。對是書所述者。而有所運用。則官治終有消滅之日。自治終有成功之時。是書之功。不其偉哉。

國人競言自治。而多不明其理法。貴局本內務部編訂之地方自治講義。加以晉粵贛自治之實例。全書計達百五十萬言。印行於世。俾世之言自治者。一閱是編。不難深明其理。詳舉其法。以資實施。誠今日出版界一偉業也。謹綴數言。爲自治賀。并爲貴局賀。

安徽太平縣陳之翰默甯氏謹祝

地方自治講義序

內務部
編定

地方自治講義全書總目錄

第一種 各國地方自治綱要講義

第二種 現行地方自治法令講義

第三種 現行關係地方自治各項法規

第四種 戶籍法講義

第五種 地方財政學要義講義

第六種 教育行政講義

第七種 衛生行政講義

第八種 勸業及公共營業講義

第九種 道路水利及土木行政講義

第十種 慈善行政講義

第十一種 廣東地方自治

附江西地方自治條例

第十二種 山西地方自治綱要

各國地方自治綱要講義目錄

第一編 概論

第一章 自治之意義

第二章 自治之主體

第一節 自治之主體之意義及種類

第二節 自治團體與國家分別

第三章 自治之沿革

第一節 古代之自治行政

第二節 中古之自治行政

第三節 近世之自治行政

第四章 自治之趨勢

第一節 普國自治之趨勢

第二節 法國自治之趨勢

第三節 英國自治之趨勢

第四節 美國自治之趨勢

第五節 匈牙利自治之趨勢

第六節 俄國自治之趨勢

第七節 日本自治之趨勢

第二編 各國自治制度之大要

第一章 德國地方自治制度之大要

第一節 德意志各國之地方自治制度概論

第二節 普魯士之地方自治制度之大要

第二章 法國地方自治制度之大要

第一節 概論

第二節 州自治制

第三節 市自治制

第三章 英國地方自治制度之大要

第一節 州部

第二節 村部

第三節 市部

第四節 中央行政監督

第四章 美合衆國自治制度之大要

第一節 美合衆國地方自治之沿革大要

第二節 村自治與郡自治之概要

第三節 美合衆國之市政

各國地方自治綱要講義 目錄

第五章 日本之自治制度

第一節 市町村

第二節 府縣

第三節 郡

各國地方自治綱要講義

第一編 概論

第一章 自治之意義

國家之行政。除直接由行政首長及官署處理者外。又得依國家內之自治團體行之。與國家之直接行政相對而稱爲自治行政。自治團體之性質組織。及其對於國家之法律關係。當次第詳加研究。本章先就自治之意義而論述之。

現今言自治制度者。非以英國爲師資。卽以德國爲模範。然關於自治之觀念。英德二國之學者。其說各殊。固無論矣。卽德國學者中見解亦非一致。有以是爲純然之政治上之觀念者。有以是爲法律上之觀念者。有謂政治上之自治與法律上之自治。兩者之意義各不相侔。第文字上則均以自治一語表示之者。於此而欲研究自治制度。果爲何物。自非先就自治之意義爲明確之解釋不可。蓋自治之觀念。雖言人人殊。然大要必歸著於左之二點。

第一 自治者。以非專任之官吏而參與於國權之行使之謂也。此意義之自治。實發達於英國。彼所謂 *Selfgovernment* 者。較諸德語之 *Selbsterwaltung* 其範圍爲廣。微特指地方自治行政而言。凡立法司法及行政事務。非由國家之吏執行者。皆稱之爲自治。自治云者。乃對於官治之名稱耳。由此推之。國會固可稱爲自治之最高機關。即在司法區域中以人民所選之陪審官 *Judge* 而參與於裁判者。亦自治之一端也。願真正之意義。所謂自治者。要以行政之範圍爲最顯著。英國自中世以來 *Parish* 及 *County* 等自治制度。已與國會制度相繼發達。自治行政之最要之機關。爲 *Justice of Peace*。凡地方人民之輕微犯罪之處。罰及地方警察皆由其執行。此等機關。雖出於國王之任命。然概爲名譽職。且其選任也。必與該地方有利害關之人民中求之。其對於中央政府。有獨立之地位。除服從於法律之外。絕對不受政府之指揮也。此等制度。至第十九世紀之中葉。漸次傳播於歐洲大陸諸國。則不得不歸功於德國公法學者 *Gnaist* 氏矣。氏嘗謂英國之立憲政治。與其自治制度。有密切之關係。苟非以自治制度爲基礎。則立憲政治不免爲多數黨之壓制政治云。故於英國之自治行政。

研究綦詳。並以之紹介於德國而資爲模範。殆與孟德斯究氏 *Montesquieu* 之以英國立憲制度鼓吹於法國者。後先相輝映也。*Gneist* 詮釋自治之定義。謂自治者。依國家之法律。以地方之負擔籌辦其經費。由名譽職之職員處理地方之行政事務之謂。蓋適合於英國第十八世紀時代之自治制度之狀態者也。此種觀念。德國頗蒙其影響。自一八七〇年以來。以迄一八八〇年之間。普魯士之行政制度之改革。大致以此爲模範。地方行政之一部分。或於專任職之官吏以外。別設名譽職。以掌理之。或雖有官吏處理。亦必於官吏以外。別設一種之合議體以參與之。厥後日本亦倣乎此。而設自治制度。其市町村之自治員。全出於人民之選舉。其府縣及郡之行政事務。仍由府縣知事或郡長之官吏當其任。然參與此行政者。則有府縣知事。參事。會府縣會等合議體之機關在焉。推時至今日。則名譽職自治員之設置。已非自治制度之要素。蓋自治行政事務。日益繁多而複雜。欲以無報酬之身。膺茲重任。勢必有所難能。故法律或明定其薪給。或雖定爲名譽職。而實際仍有相當之報酬者。其例甚多。職是之故。自治之要素。不在自治員之有給與無給。其與官治相區別者。惟在非隸屬於中央政府。而不受

其指揮之一點而已。

第二 自治者於一定之限度內。地方團體有法律上之人格者。離乎國家而獨立之謂也。依此意義則自治之觀念與第一之所述者不同。蓋發達於歐洲大陸諸國者也。大陸諸國。在中世紀時代。市府團體。已有極廣汎之自治權。當封建制度極盛之時。市府對於封建諸侯。實際已有獨立之地位。暨乎近世封建制度次第頹廢。一時趨於中央集權之傾向。於是此等市府之獨立地位。亦因而失其存在。然因第十七八世紀君主專制政治俄焉達於極點。卒之其反動力亦愈強大。迺有所謂自由主義之勃興。一而要求個人之政治上之自由。而在他方面則又要求地方團體之政治上之自由。並以地方團體離乎中央政府之指揮而爲行政權之主體之一事。爲個人之政治上之自由之基礎。與夫健全之政治之組織要件。此種思想。其最初之現實發揮者。當推法國。在大革命以前。已稍露其端緒。至一七八九年後。一時遂趨於極端。乃曾幾何時。而形勢又爲之一變。暨乎拿破崙帝政時代。復歸於中央集權。自治制度。亦遂蒙其影響。時至今日。法律雖屢經變遷。然其主義。則尙有繼續之形跡。俟後編比較各國地方體

度時互證參觀。當可恍然於其故矣。德國於一八零八年普魯士始有市制之發布。而承認市之自由權。厥後德意志聯邦中他之各國亦倣倣之。由是日益擴充。於是市自治外。並認鄉之自治權。凡市鄉皆得不受國家之干涉。以其有一己之意思處理其一己之事務。即財政上之事務。亦有處理之權利。迨一八四零年以後。立憲自由之思想愈盛。而地方團體獨立之主張者亦愈多。自治之名稱爲普通之用語之一者。蓋亦在此時期也。且此所謂自治者。乃專指市鄉有不受國家干涉獨立處理其事務之權利而言耳。

英國在第十九世紀以前。地方制度之發達。與德法諸國迥異。其輒地方團體獨立之思想。實爲英國所否認。地方行政。猶是國家之行政耳。其所以區別者。惟在執行者之爲名譽職。而非國家官吏之一點。且膺此名譽職者。又不出於貴族及大地主之二者之中。厥後一八三二年之選舉法之修正。國會之組織。已改變從前之貴族的傾向。而日趨於平民政治。於是地方行政。亦不能長此墨守其貴族主義。經數次之改革。而所謂救貧組合學校組合道路組合等因特殊之目的。而組織種種之地方團體。此等團體皆設有民選議員。以會議而決定關於其事

務之執行方法。其後州自治 County 之成立。實以此等團體爲基礎。而擴張之者也。蓋至是而英國之地方自治制度。乃一與大陸諸國相類似矣。

歐洲各國自治之觀念。乃職合上述兩種之意義而發達者也。此兩種意義。其始本獨立而發生。不相維繫英國派之自治以王專任之。官吏執行行政事務爲其要素大。陸派之自治則以地方團體離乎國家而獨立爲其特徵。二者雖各不相侔。然一面英國名譽職之制度既輸入於大陸。而在他之方面。則獨立地方團體之組織。又漸次爲英國所採用。於是此兩種之意義。蠲合爲一種之觀念。即今日之自治制度也。故自治制度之本旨。在於使地方團體爲獨立之人格者。不受國家之干涉。而處理團體之公共事務。且此等事務之實行。又不以專任之官吏膺其責耳。惟此兩種意義。第一自治之政治之目的。於此而欲實行之。則尚須加以幾許之限制。否則決不能完全貫徹此主義也。何則。此第一之意義。在於地方團體離乎國家而獨立。若果以是爲自治之本旨。而欲使之絕對與國家相對立。不受國家之干涉。則已非復地方團體。而自成爲國家矣。故爲保持國權之統一計。畫方團體雖可使之爲獨立之人格。然此所謂獨

立者。乃指法律上認其爲人格而言。非謂其得離乎國家而獨立也。其對於國家之關係。則固常服從於國家統治權之下耳。至若第二之意義。所謂地方團體之行政事務。不以專任之官吏任之者。亦非絕對之要素。蓋如前所述。地方團體之事務既繁多而複雜。自非設專員以處理之不可。此等自治職員。尤不能長此以無報酬之身而膺其任務。不寧唯是。各國之制度上。以國家之官吏兼充地方團體之行政機關者。蓋亦非無其例。當此之際。固不得謂之爲非自治也。職是之故。上所述之意義。祇可認爲理想上之制度。終未能適合於現在之制度耳。從法律之方面攷求。自治之觀念。則Laband及Rosin兩氏之說明。殆爲現今之通說。Laband氏謂自治乃對於被治而言。團體之自治云者。其裏面卽含有團體當受較高於己之權力之支配之意。國家在原則上。本有最高獨立之統治權。不受他種權力之支配。且其統治權又本於一己所固有。而非由他人所賦。此故不得謂與爲自治。若以本來屬於國家之下之團體。國家直接依其一己之機關而行使此權力。惟就此權力之行使。而設定法則。並監督其執行。至其權力之運動用。則一以賦畀之於團體者。其所謂團體者。卽所謂團體之自治耳。故自治者。非

國家之直接行政。乃本於國家之下之團體之意思而爲之行政之意也。Rosin 氏之說明亦與此大略相同。

團體之自治。必以被治爲前提。固已然自治之觀念。又祇限於行政之方面。始得而是認之。故私團體自行處理其一已之事務。不得謂之爲自治。均是團體。而獨冕以自治之名稱者。必其團體之成立專以執行國家內之公共行政爲目的者也。此等團體有獨立之人格。與國家相同。以執行公共行政爲其一已之目的。雖處於國家之監督之下。非能全然離乎國家而獨立。然於一定之範圍。實有依其一已之獨立意思處理其一已之事務之權利。此自治團體之所以爲自治團體也。故法律上之自治。及對於國家直接之行政而言。卽自治團體之行政之謂耳。

由上所述者而觀之。今日之自治觀中含有二種意義。

一 政治上之意義。政治上意義之所謂自治者。地方行政絕對不受國家之干涉。至實際事務之執行。必以由地方人民公選之名譽職員膺其責任之謂也。

二 法律上之意義。法律上之意義之所謂自治者。一種之團體。以執行國家內公事行政爲目的。於一定之範圍得於國家監督之下。依其一己之獨立意思。而處理其一己之事務之謂也。此二種之意義。不必其一致也。公共團體。不能全依其一己獨立之意思。而處理己己之事務。必於國家之指揮命令之下行之者。以政治上之意義言。已不得謂之自治。然在法律上。固不失其爲自治。至若以國家之官吏兼爲公共團體之機關。而執行團體之行政。在法律上。雖仍屬自治行政。而非國家之直接行政。然以政治上之意義而論。實與自治之精神大相矛盾矣。法律上之自治。雖以地方團體爲最主要。然地方團體以外之公共團體。凡以特定之事項爲目的。且此事項又屬於公共之利益。而有公共行政之性質者。亦自治團體之一種。其所行之事務。卽自治行政也。

自治制度之定。立法上之理由。雖有多端。其重要者。不外左之四點。

● 欲保護地方人民之公共利益。使不至爲官僚政治或多數黨政治所壓制也。地方行政若全然立於政府之指揮命令之下。欲期其適合於各地人民之利益。其事倍形困難。蓋內閣

之交迭。或縱不至交迭。而其施政方針有所變更。則地方行政。常不免受其影響。卒使地方人民之利益。爲之犧牲者。比比然矣。况現今之立憲政治內閣。因欲維持其地位。不得不與國會之多數黨相調和。蓋非有多數黨之援助。無自期內閣之安全耳。故若以地方行政直接於中央政府之指揮。則內閣恆與多數黨相聯絡。置地方人民之利益於度外。欲矯此弊。舍使地方人民自行處理。其公共之事務。俾不至受政府或多數黨之干涉外。固別無他道耳。

● 欲使地方人民養成政治上之智識。而有負荷政治上之責任之能力。與志望也。立憲政治。平民政治也。其精神實在於一般人民之參與政治耳。故欲此種政治。獲有完全之效果。非國民全體或真大多數皆理解此政治之真諦而嗜好之。並其實行之能力不可。自治制度。實有以養成之。故雖謂之爲立憲制度之基礎。亦未見爲不當也。

● 三 從經濟方面考察之。自治制度有存在之必要也。國家事務之執行。必不可無經費。此經費之主要來源。即租稅。租稅之性質爲普及的。爲一般的國家以租稅收入充各種之費用。其目的本在於國家全體之利益。而非在於特定之一地方或一部分人之利益。則

其負擔當然歸於全國之人民。若夫一種事業。其關係祇限於一地方之休戚。其事務之性質。既與國家之性質稍有齟齬。則關係於此之經費。與其由國庫支給。自不若由直接有利害關係之地方人民負擔之爲愈耳。

●四 從事務之進行上而考察之。自治制度有存在之必要也。蓋不問其爲個人或團體一己之利害。惟一已知之最深感之最切。地方行政。皆屬於其地方一己之事項。於此而由國家之官吏行之。則休戚既不能相關。自不免有淡漠之慮。若使有直接之利害。之地方人民自行處理。可收事半功倍之效。

自治行政之觀念。及此制度存在之理由。大要如上所述矣。茲就地方自治與地方之分權之關係。而一言及之。

地方分權主義。與地方自治主義。往往有同一之文字表裏之者。學者中亦有以地方分權與地方自治同視者。實則地方分權。較地方自治主義。爲廣。自治制度。第爲實行分權主義之一種方法耳。蓋地方分權。乃對於中央集權而言。國權之行使。非集中於中央政府。而分屬於

各地方之意。中央集權主義之最極端者。國家一切權力之行使。皆屬於中央官署之權限。其在各地方。雖非無行委機關。然要在惟於中央官署之指揮命令之下而行動。其一已固毫無決定國家意思之權限也。此極端之中央集權。惟領土之範圍極形狹小之國家。或可行之。故現今採用之者。殆可謂絕無不論何國。其程度容有不同。要皆不能不分權於地方。特此主義之實行。不僅限於自治制度耳。國家之直接行政中。於中央官署之外。設置地方官署。此等地方官署。在其管轄區域內。於一定之範圍。有決定國家意思之權限者。亦實行地方分權之方法之一也。其決定權之範圍愈廣。則其受中央政府之指揮監督愈少。而分權之程度亦愈深。各國對於殖民地。或新領土。大率採用此組織。然不問其分權之程度若何。要不得謂之曰自治制度也。由是以觀。可知地方分權之實行。有兩種之形式。其一爲本於官治行政之分權。其二爲本於自治行政之分權。故自治制度。第分權之一種而已。

第二章 自治之主體

第一節

自治之主體之意義及種類

自治之主體。卽國家內之公共團體也。公共團體。乃法律上之人格者。故爲法人之一種。關於法人之性質。學說雖有多端。然大要不外法人擬創說。法人否認說。及法人實在說。（他日論述縣自治團體之性質時。當略加研究。前故不復贅焉。）

法人可別之爲公法人與私法人之兩種。公法人最顯著。莫如國家。固不待言。茲之所謂公共團體。其性質上亦當然屬於公法人。蓋公共團體於國家之下。以公之行政。爲其成立之目的者也。其與私團體之所以區別者。卽在於此。目的之不同耳。此區別之標準。爲現今一般之通說。似若無可非難。惟均是事務也。何者爲公。何者爲私。其區別標準。頗形困難。夫公之行政。爲關於一般公益之事務。固屬當然之事。然凡公益之事務。不必皆爲公之行政。例如教育事業。非關於公益者乎。然以私人設立學校。則非公之行政也。明矣。如此以同一之事務。在國家行之。卽爲公之行政。而由私人行之。卽不得謂爲公之行政者。真數正復不少。故謂公共團體之特色。在於以執行公之行政爲目的。究不足爲與私團體相區別之標準耳。

目的說。既然有缺點。於是學者中有以公私團體區別之標準。求之於團體對於國家之義務。

及國家對團體所行監督權者矣。其說之要旨。謂私團體以私之事務爲目的。其事務與國家之利益。初無直接之關係。故國家對於私團體。亦不必使之担負義務。至公共團體所認爲目的之事業。則反是。蓋既爲公之行政。則其事業之成否。直接關係於國家之利益。是以國家對於公共團體之事業。不能放任其自由。而必使之負義務執行之。由此觀之。可知對於國家負有執行其事務業之義務者。爲公共團體。否則爲私團體云。此說雖亦爲近時學所稱道。然實有仍非適當之見解。何則。雖在私團體。其對於國家。亦嘗有負執行之義務者。例如國家認可私立學校。同時即令其負有依一定之程度而實施教育之義務。又如對於民業鑛路公司。於一定之線路。及其他之設備。一定次數之列車之運轉旅客及貨物之運送等。恆有責令負此義務之例。良以私之事業。其影響所及。關係於公益者。如是既其密切。國家有時。勢不能放任之。而必於私團體之自由加以限制或督責。然要不得因是而謂私立學校民業鐵路公司爲公法人也。然則公私團體之區別其標準。果安在乎。曰公共團體之特質。惟在於其爲自治權之主體之一點耳。自治權。卽統治權之意。公共團體者。受國家之賦與。於一定之範圍內享有

統治權之法律上之人格者之謂也。其所以異於私團體者。蓋即於是而在。夫國家乃統治權之主體。已成爲一般之通論。今乃謂公共團體亦係統治權之主體。雖足以明公私團體之差異。然公共團體與國家之間。不幾無所區別乎。是又不然。蓋國家之統治權。本於其一已所固有。而國家之下之公共團體所有之統治權。則必有由國家賦與之。前者爲原始之統治權。後者爲承受之統治權。此其所不同耳。

公共團體。以爲統治權之主體者。其特徵規於左述之二點而可知矣。

一 其組織分子之團體員。不能任意加入或脫退也。

蓋在私團體。則爲團體員者。其加入或脫退。悉本於各個人一己之自由意思。決無反其意思而強令其加入或限制之。俾不得脫離關係者。若公共團體則反是。凡團體員不問其意思若何。苟具有法令之資格。或因法律所規完之事實之發生。則法律上當然認爲團體之一員。其加入或脫退。非可任意出之。此公共團體所以爲統治團體之最顯著之特徵也。

二 有強制徵收之權也。凡私團體對於團體員之不履行金錢上之義務者。不能自行其強

制徵收之權力。惟依民事訴訟。以資救濟而已。若公共團體。則與國家相同。得以強制徵收之。權力行之。此亦其爲統治團體之特徵也。

公共團體可大別之爲二。曰地方團體。曰公共組合。

一 地方團體。地方團體乃領土團體 *Gilretolpeetchaft* 一種。與國家同其形體。以一定之土地爲基礎之人民團體也。故地方團體對於其地域之關係。與國家對於其領土之關係相同。於其所屬之地域內。有發動國家所賦與之統治權之能力。凡居住或寄留於其地域內之人民。概須服從之。在於同一之地域內。不容有與之同等之他之公共團體發動其權力焉。

二 公共組合。公共組合。乃專以人類之組織爲其成立要素之團體。故公共組合之稱呼。通例雖亦有地域之界限。然其對於地域關係。與地方團體之凡居住或寄留者。因居住或寄留之事實。當然須服從其權力者不同。蓋公共團體之基礎。既在於一定之組合員。其地域之界限。不過藉以決定得爲組合員之一條件而已。至組合之權力。惟對於組合員得以行之。苟非其組合員。縱令居住或寄留於其地域內。固一與組合毫無關係也。

地方團體與公共組合相異之點。可以兩者之目的決之。即地方團體於國家之監督之下。以執行一般公共之行政爲目的。而公共組合。則惟以特定之一種或數種事務爲目的而已。

第二節 自治團體與國家區別

自治團體與國家之區別。本自明瞭。然世界各國中。單一國而外。更有聯邦國。聯邦國內之聯合各國。在法律上爲非獨立國。非獨立國者。一已雖有統治之權力。同時須服從於他種較高之權力之國家也。夫既受較高於一己之他種權力之支配。而仍不失其爲國家。則其與自治團體之區別。乃成爲困難之問題矣。

蓋在獨立國國家與地方團體之區別。甚爲明確。何則獨立國之國家權力。有最高之性質。各依其一己之意思而外。絕對不受他種權力之制限。地方團體則服從於較高於一己之國家權力之下。而受其限制者也。從來之國家學者。其觀察之標準。專取之於國家之普通之狀態。故國家與地方團體之區別。亦以其權力之有最高確實與否爲衡。然現今非獨立國亦認之爲國家。則二者之區別不能依此爲標準也明矣。蓋就此點而言。非獨立國之國家。固亦不得

不受較高於一已之他種權力之制限。與地方團體初無所異故耳。然則非獨立國與地方團體之區別之要點。果安在乎。學者之立說。頗非一致。舉其重要者言之。

第一 謂此區別之要點在於目的之不同。國家以國民全體之利益爲目的。地方團體以其地方之利益爲目的者也。願國家之目的之範圍。隨國情與時代而有廣狹之殊。若執是以爲國家觀念之標準。要非正確之論。聯邦內之各國。其目的每因聯邦國之中央權力。而有一定之制限。其圍範自不免於狹小。與地方團體殆無抉擇。則又烏能以此爲區別之標準乎。

第二 謂兩者之區別。當視其國際上認爲人格與否而決定之。此說也亦未足以爲定論。何則國際上之人格。乃由國家之性質而生之結果。非國家成立之原因。蓋惟因其爲國家。國際上始認之爲人格。非因國際上認之爲人格。而始成爲國家也。故以此爲國家與地方團體之區別之標準。未免有本末倒置之弊者。

第三 謂國家一已有統治權。地方團體雖得行使國家所委任之統治權。然非能以之爲一

已之利權而保有之。此兩者之區別所由生也。是說雖較爲正當。雖地方團體之統治權。本於國家所賦與。洵屬無疑之事。然既受國家賦與以後。則仍得以之爲一已之權利。而行使之。非以國家機關之資格。如代國家行使其權利也。故以一已之統治權之有無。爲兩者區別之標準。本非完全之見解。特較之前二說。則固得真當耳。蓋國家之特徵。既在統治權。則其與他種團體之區別。自不能舍此而他求。此說之誤謬。第在絕對不認地方團體一已有統治權之一點。其大體固無可非難也。

然則國家與地方團體之區別。可得而言矣。卽如前節所述國家之統治權。乃國家所固有。地方團體之統治權。則必由國家賦與而始得享有之也。惟國家對於地方團體一旦賦與以統治權。則統治權之行使。卽屬地方團體一已之權利。非行使國家統治權也。故國家之權力。可謂之爲原始的統治權。本於其一已固有之力。而享有之者也。地方團體之權力。可謂之爲傳來的統治權。非依國家之意思。卽無從而取得之者也。兩者之區別之根據。蓋卽存於是耳。國家之權力。本於一已所固有。非依他人之意思而取得之。就此點而言。獨立國與非獨立國。

莫不皆然。雖非獨立國而亦具有此性質。故與地方團體不同。仍不失其爲國家。若地方團體則不問其所有統治權之範圍若何廣大。要惟於國家所容許之下而享有之已耳。非以其一己之意思爲存在之根據。以是擬之於民法上之權利。殆與所有權與賃借權相似。有賃借權利者。對於其目的得以使用收益。與所有權者相同。然其權利僅由契約之結果而始克存在。在究非若所有權者之能依一己之力而享有之也。

所謂一己有固有之統治權與否者。非就其歷史上之起源。果依其一己之力獨立而存在。或本於他之意思而始克成立之區別而言也。若溯其成立之起源。則雖在國家。亦或有根據於他之意思者。近世之聯邦國。其成立之當初。實際往往起因於組織此聯邦之各國間之條約。然其法律上之性質。則此種條約不外國家未成立以前之準備行爲。一旦國家成立。決非於條約之下而保持其存在也。一以其一己之意思爲基礎耳。至若地方團體其歷史上之事實。容或於國家成立以前。夙已存在。在論理上。則必先有國家而後有地方團體。地方團體之存在。固不得以國家之意思爲其根據也。

然則團體之統治權。何者本於一已固有之權利。何者出自他人所賦與。其認識之標準若何。亦一困難之問題。此問題之解決。非能求之於權力之內容也。不問其統治權之間。爲固有。抑承受之於他人。其爲統治之權力也。初無異致。因之其內容。亦自不得不同。至其權力之範圍之大小廣狹。則於固有權與承受權。毫無影響於其間。國家以外之團體。若英國屬地之加拿陀。其所有統治權之範圍。頗爲廣大。立法司法及行政諸作用。與普通之國家。殆無稍異。反乎此者。雖儼然爲國家。其權限之範圍。則因有較高於一已之權力之存在。而大受限制。僅於狹小之範圍以內。爲能行使其統治權耳。

依一已固有之力。而享有統治權者。其結果必又得以一已之意思。而定其一已之組織者也。夫均是團體。或有得依一已之法律。而定其組織之權。或不能有此權力者。卽固有統治權。與傳來之統治權之區別之唯一特徵也。一種之團體。若必依他之權力。始能定其組織。其編制法非一已之法律。而爲根據於他之權力之法律。則此種團體非國家。而爲地方團體也。明矣。地方團體以國家之意思爲基礎。而確定其成立與否。既存於他之意思。則其編制亦自不得

不根據於他之意思。故地方自治制度恆爲國家之法律。縱有極廣大之自治權之團體。若英國屬地加拿陀者。其制定此組織之法。仍爲英國之法律。而非加拿陀之法律耳。至於國家則不然。其存立之基礎。既不由他之意思。其所有之權力。爲原始之權力。則其組織之制定。亦必本於其一已之法律。故既曰國家。不問其爲獨立國。抑非獨立國。莫不有一已之組織法。如無組織法。國家之爲國家。卽無自而成立耳。凡不能依一已之法律而定其組織者。卽其不能依一已之權力而保有其存在者也。故不得謂之爲國家。

第三章 自治之沿革

古今中外情勢不同。固不能以彼例此。然欲知近世自治之狀況。卽不能不考求古代及中古之自治。果循若何之軌道而變遷。世界自治之沿革。乃研究自治之進化者。所不可忽視之事也。爰爲分別時代。略述於左。

第一節 古代之自治行政

學者有謂古代希臘羅馬之自治。卽爲歐洲自治團體之起源者。茲就古代之自治政治分析

之實含有兩種要素。其一爲種族之要素。其二爲宗教之要素。蓋此時代之自治團體。視其人。如家長之於家族。而人民亦服從之。要其保育。遵其指揮。當時希臘於都市備有神爐。其火不滅。家長常集於此以行禮拜。時或撤神饌以此縱飲。習以爲例。至兒童生時。必告之於神。年稍長及於弱冠。則必導向神前。令宣誓信奉團體之宗教。於是始有市民權。又有所謂神巫者。巧逞其模稜兩可之詞。預言其市之休咎。而市民則尊崇之。信其爲神所寄託。又當時每屆四年。集衆大祭。祭時廣招伶人。奏樂演劇。然得參列於此祭典者。惟以古來之舊民族爲限耳。次及羅馬。此二種要素。亦尙遺存。然因有擴張帝政之必要。不得已泯其種族之見。不問種族之同異。概與以市民權。當時羅馬廣設浴場。又設鬪牛場。能容二十八萬人。設公立倉庫。積穀類以備荒。其公立圖書館。藏書至七十餘萬卷之多。顧其市政。雖極膨脹。然其財政。乃益紊亂。卒至於滅亡焉。

第二節 中古之自治行政

時至中古。希臘羅馬之都市模範。已就漸滅。而入於封建制度之黑暗時代。當此時代。國家並

無統一政治。故各地之團體。不能不自籌保護防衛之策。其重要之團體。爲商業都市。蓋當時之商業團體。概以都市爲發展之中心。如德意志之自由都市。至依其同盟之力。以對抗君主。又如英國當亨利第七世。與他國締結商業上之條約。對於內國之商業都市。亦有徵求其同意之事實。顧商業都市之權力。既若斯之盛。於是自有自蓄兵馬。以防諸侯之侵略者。此中古時代之特色也。

第三節 近世之自治行政

近世中央集權之端緒一開。而中古之商業團體。遂爲所壓制。而自歸消沈。當時各國君主。因欲謀政治上之統一。務以排除各地方諸侯之權力。並進而謀地方團體之保護。爲要圖。於是君主與自治團體之間。乃發生密切之關係。至多數之自治團體。雖得享受君主所賦予之一種特權。然亦有因君主之權力尙形薄弱。而由自治團體與之對抗。出新要求。而得自治之特權者。故依此等歷史上之關係。以區別近世自治制度之沿革。可分三種。第一爲國家欽定主義之自治制度。第二爲國家保護主義之自治制度。第三爲國家對抗主義之自治制度。茲略

述其大要焉

第一款 國家欽定主義之自治制度

歐洲之關於自治制度。取國家欽定主義者。首推斯底因氏所制定之普魯士市制。當時普魯士受拿破崙之侵略。幾瀕於亡。斯底因氏爲徐圖國家再興之計。適其時閣議。因制定市制。開始調查。彼遂主張國家再興之策。不外發揮人民之公共心。卽由地方之愛國心以期恢復國家之元氣。而欲養成地方之愛國心。必先使人民自行參與其地方之經營。是以普魯士地方制度之組織。首以地方人民之公共心爲基礎。而使之担任自治行政者有由來也。前次德意志有詩人阿崙忒鼓吹愛護祖國之思想。同時有哲學大家非希推盛唱國民必須自立之義。一時其說風行。凡此諸氏所闡發之愛國思想。皆所以助成斯底因氏之理想者也。斯底因氏歿後。相繼而執政權者。不欲因仍先哲之政。而謀地方制度之改革。惟當時貴族與平民之間。屢起爭端。雖行變法。而完全之地方政治。卒無由表見而止。暨乎惟廉第一世之時。以英邁之姿。總攬萬幾。一依統治者之力。圖貴族平民之調和。厥後格那斯氏所起草之郡制。爲俾士麥

所採用。始見施行。願普魯士於千八百五十三年實施市制。五十六年實施鄉制。至此次實施郡制。而地方制度乃告完成。觀其立法要旨。實由君主特與自治之權。以增進地方之公益。普魯士之自治制度。以純然之國家欽定主義爲其本旨。蓋卽於此而可徵焉。

第二款 國家保護主義之自治制度

英國之自治制度。與其謂爲政府所特與之權利。毋寧謂爲政府保護。其中古以來。舊有之權利。英國創立國會。實爲中央政權者及地方之端緒。然因當時政策。意在利用地方團體以保護中央之政權。地方之自治團體致受政治上之餘弊。其財政極形紊亂。蓋當時君主給特許狀於都市。而其代價。則要求遵奉君主所執持之政略。於是各地盛行政治運動。馴至賄賂公行。而自治現象日趨腐敗。地方人士困於積弊。莫不希望改革地方制度。以確定地方團體之權利。其時有識者。多主張回復舊來之習慣。輿論所趨。於一千八百三十五年。竟得制定市制計二百六十九條。殆可謂絕大法案。其地方自治之根本法。於是告成。次於一千八百八十八年。續行州制。一千八百九十四年。續行邑制。而地方制度。乃臻於完全之域矣。

英國之制度。素崇實際。因是法制之體裁。宜遠遜於法德諸邦。德國學者。嘗譏英國之地方制度。謂爲繁雜無章。缺少秩序與統一之二種要素。又英國之財政家亦論其本國之地方制度。謂爲法律上之混沌界。更細別之。爲機關之混沌。地域之混沌。及租稅之混沌。蓋英國人不尙形式。而趨重於實用。乃其特性也。法國學者之侯書首標題爲「英國人」者。關於英國之立法有所評論。其昌言曰。英國人之制法律。猶之工業家造機械。彼等雖遇有新奇之發明。而對於無須改造之部分。往往樂於保存。是與法蘭西之工業家。凡欲改造機械之一部分。必及於其全部者。大異其趣。云斯言也。蓋極言英人之富於保守性。故其立法之例。常好保存古制。惟改其必要之部分。以應時勢之要求而已。英國之制度。無論公法私法。靡不錯綜雜亂。然惟地方制度尙較爲完備。就中如市制尤爲秩序井然。殆成爲歐洲諸國之模範法典。其價值可知矣。雖然此等地方制度。初非出於新思想所制定。蓋多就古代之自治團體所舊有之條例。以爲立法之根據。要之以保護地方自治之舊習慣。爲其理想者也。故英國之地方制度。實非國家欽定主義。而屬於國家保護主義也。

第三款 國家對抗主義之自治制度

法蘭西之歷史。一政府與人民戰鬪之歷史也。又君主與人民爭競之歷史也。蓋其先時諸侯與市民屢爭權力。卒至市民不堪諸侯之壓制。尤以千六百年之際爲甚。至以諸侯之權力兼并市邑之權力。當時因宰相哥卡氏之建議。特發動詔。略謂諸侯挾勢兼并團體。爲君上者宜拯民於水火。不能不削除諸侯之勢力。以保獲自治之權力云。自是地方團體一時雖受君主之保護。然未幾因民約論勃興。至成爲反抗君主之勢。於是向爲團體與諸侯之爭者。一變而爲團體與君主之爭矣。當路易第十四世時代。設公職買賣之制。時因財政奇絀。乃改公選制度爲官選制度。以官職之授受爲國家財源之一種。當時專制之弊害最深。而尤以貴族與君主之爭競爲烈。國民介於其間。殆莫知所適從。至路易第十六世之際。經關臣塔閣擬定自治制度之草案。期挽救政治組織之混亂。蓋其用意。欲收各地方貴族之權力。統一於國家。再由國家分配之於各地方。以造成自治之基礎。惟此改革案。亦未獲採用而去位。是以地方團體之基礎。頗形薄弱。除至拿破崙帝制時代。又大施其中央集權之政策。當時人口在五千人以

上之團體。其議員即由國家選任之。殆可謂之爲無制限官選主義之時代。迨第一帝政就衰。至路易斐理浦之小康時代。一時雖欲改用公選主義制而不果。比及一八四八年之革命。曾舉行普通選舉制度。然未幾而拿破崙第三世卽位。又回復無制限官選主義。當時乘帝政之勢力。盛興各種土木事業。而地方議會依然陷於盲從之狀態也。迨第二帝政既衰。復歸於共和政治時代。於此欲一躍而設立民選主義制度。其勢固屬易易。然當時之政治家棉哀氏。持鄭重態度。謂法國秩序未定。驟行極端之自由制度。反足以動搖自治之根本。輿論然之。於是于重要都市。先留保一部分官選之主義。其後共和政府之秩序漸次就衰。始入於自治制度之編纂時代。至一千八百八十四年。乃發布一種市邑制度。當時除巴里里昂二大都市外。概取民選主義。今則官選市長。惟巴里有之。其他俱由於市邑議會選舉矣。顧其制度之大體。仿自英國。蓋因前此法國學者。界落卡留氏盛稱英國之善。謂法國國民宜仿其主義以改良地方政治。至是始見諸實行焉。

要之法國地方制度。其最後雖近于保護主義。然考其沿革。多由人民對抗國家而後獲得自

治之權利。故對於德國之欽定主義。及英國之保護主義。而不得不謂爲對抗主義之自治制度也。

第四章 自治之趨勢

古代之希臘羅馬。後世稱爲自治的國家。蓋其都市卽國家。所謂國家之政治。不外乎都市之自治。迨中古時代。歐洲之君主及諸侯權力薄弱。無統一全國之實力。因之自治團體。各自獨立。其權力之強大者。甚至自擁兵隊。爲自衛之計。時或對抗諸侯。勢不相下。至近世封建之勢日衰。中央集權之業漸成。於是自治團體亦并入於國家組織之中。而地方自治。始立於國家統治之下矣。約言之。歐洲自治之沿革。由自治卽國家之時代。一變而爲自治與國家相對之時代。再變而爲隸於國家之下之地方自治時代也。在今日一國之地方自治。乃以國家爲中心。而爲行政組織之構成分子也者。故與國家全體利害相關。休戚與共。自治團體對於國家。其奉公之念愈厚。而對於地方公益自愈竭其進行之力。惟當第十九世紀之初。歐洲近世之國家。嘗乘其政權集中之勢。徧收國內一切之權力。而統於一尊。地方團體之勢力。自不能不

因之減削。而昔日之市邑。乘中央政權脆弱時代。勃興於一時者。亦不能不卽於衰微。此等影響。較列國稍形遲緩者。惟德意志而已。其他如英法二國。其市邑之獨立。爲此趨勢所驅。一時衰弱。乃造極端。於是凡向由市邑所執行之政治上之任務。亦舉而返還之於中央政府矣。然至第十九紀之中葉以降。人口日繁。民力之發達亦日進。地方經營。漸有不得不擴張之勢。於是自治團體之活動。復見進步。綜觀歐洲各國。於近世紀之初葉。所可注目者。當首推普國之自治制。蓋普國地方自治制度之歷史。實有特異之事實。卽曩時普國之君主。始旣吸收地方自治之權力。施爲振興國家之計。復進而爲整頓地方自治是也。當時封建制度。已不復存留於北部德意志之市邑。是以新出而參與公務者。非地方侯伯。乃概屬於普通公民。故凡普國市邑。地方人民。僉能各竭其力。其自治日益進步。而一般國民。皆得享其福利也。

第一節 普國自治之趨勢

普國之市邑。先於歐洲各國之地方團體。而啓活動之端。已略述於前矣。是以其自治行政。迄今較英法二國之市邑。其大勢恆進一步也。顧普國自治之再興。遠肇於千八百八年地方制

度改革之業。嗣後地方行政始與國家行政相對立。而明定其區別。國家對於地方事業。蓋取廣汎之分任主義。中央立法機關。殊不加以干涉也。

德國之自治。距今數十年來。行政之發達。駸駸乎年盛一年者。實由於其對於地方自治。採概括委任主義。以地方權力。歸諸地方。有以致之。然其國民公共心之發達。亦爲其自治進步之一大原因也。願其公共心之發達。初非無因而至也。綜其大要約有二端。當普法戰爭之後。乘國家戰勝之勢。其士民羣思增進國力。而於地方行政。亦竭盡全力以赴之。故收效最速。其原因一也。又當時德國民間產業上之進步。實遠遜於英美兩國。且其個人單獨之資力。殊不足追隨近世之文明。以振興必要之事業。故凡關於社會公共利益之事業。毋寧由團體之力。以振興之。其原因二也。且普國地方團體。當其經營事業。具有特長者。又有二點。其一。凡一切行政務。注重於學術之應用。蓋即彼等經營之公益事業。必先以學理爲標準。對於其經營方法。必加以精密之研究。期於毫無遺算。一經決定。則力排羣議。毅然行之。居民亦利賴自治之經營。而深信不疑。此團體公營之事業。所以日見多者。非偶然也。其二。則於其行政之組織。務注

重於專門人才。夫自治事業之成敗。隨得人與否爲轉移。而普國之自治獨深致意於此。小之一局一部之吏員。大之施政統轄之機關。靡不憑此理想。期於網羅人才。故其地方自治。尙依然保持階級選舉之制。迄無變遷。蓋德人非單以代表制度之改革。謀自治事業之進步。實信賴自治機關之人物。令力求政務之刷新。專注重於人才主義者也。又其自治之議會組織。雖依然守階級主義。然如救濟事業。儲蓄銀行。公立事業。保險事業。補習教育。公立圖書館。公立戲院等。各種制度。凡對於社會各種階級。足以增進其幸福者。莫不極力經營。日見進步。此皆自治當局之人物與實力有以致之也。

第三節 即法國自治之趨勢

法國之自治行政。雖自拿破崙帝政時代。中央集權達於極點。一時甚形退步。依然一千八百八十四年之自治制度。則已恢復舊觀。當時革命擾亂之際。政治之秩序墜地。依千八百年之法律。其國內組織實統全國市邑而爲中央行政之區劃。且其行政吏員之任免。專由政府掌之。故自治之活動。因中央集權之結果大受阻碍。自不待言。厥後國內政治之秩序再歸統一。

於是關於自治行政。乃採用地方分任主義。而其監督之權。非如英國之存於中央議會。蓋依然操之於行政官署也。

法國自治之權利。其範圍之廣汎。略等於德國。故其行政之發達。亦亞於德國。而與英國相比。蓋法國之自治行政於學術的研究。雖遠遜於德國。然於吏員之組織。則亦能如德國之專重人才。此在政變劇烈之法國。尤屬難能可貴。其中如巴黎之老吏亞爾芬氏者。終其身從事於巴黎之公共事業。歷數十年之久。治績卓著。遺愛至今。美國公法學家伊敦氏。嘗稱道法國之市邑。以警其國人曰。法國市邑之議會。自普通選舉法實施以來。往往失却專門有識之士。故不能與德國之自治媲美。然猶幸其選專門之吏員。取最嚴之試驗制度。足以償前失而有餘。其言深堪尋味也。是以法國之地方行政。其秩序較優於美國者。實由於此。但於庶民社會之間。時倡詭激之民主主義。致令地方政治。屢受此影響。流弊所至。往往徒耗公共之資產。而養成惰民。是故法國之對於地方團體。其監督權特嚴。而其於地方財政。尤極慎密。蓋其監督官署。對於地方團體之一切預算。在其施行前。須加以特別之審查。他如救貧事業之施行。亦

不屬之地方議會之權限。而委任於特別之機關。其他類是。若夫巴黎之都市行政。依然未改官選市政之制。又如國都之救貧事業。業務介紹事業。典質事業。乃以官民兩選之特別機關經營之。皆不能不謂爲世界特異之制度也。

第三節 英國自治之趨勢

英國之自治行政。至近世大見進步。然其發達之順序。視德法二國固稍異其趣者也。英國古時之地方行政。常受制於中央議會。當時地方自治之事業。較諸德法二國。甚形不振。無可諱言。在昔曆代之政府。務抑制自治市邑之活動。而令其從屬於王權之下。有時由政府專選自治之名譽公職。以抑制一般之公衆。而對於堪任自治之公民資格。則務狹其範圍。而抑減責任之觀念。及其反動。致演成一千八百五十三年之改革。於是始與都市公民以都市行政之責任。至一千八百八十二年。有市制改王之舉。而自治行政之發展。更進一步。其時英國之都市。頓形活動。面目一新。自是村邑之自治制度。亦從而擴張其權利。此英國自治制發展之順序也。顧以是較諸德法二國之制。亦自有一種特異之點存焉。蓋在英國凡自治事業之重要

者。必須訂爲法律。經議會之認許。所謂議會之立法時認可權者。依然存在。此乃英國自治制之特色也。

英國都市中以進步主義著稱者。有格刺斯哥市。其經營之事業。極爲繁多。悉經議會之認可。始見推行。計其認可條例。自千八百年都市再興以來。至積有二百五十有餘之多云。要之英國自治行政之範圍。非如德法二國之自治行政。取概括委任主義。而取法律指定主義。故其地方行政之進步。一時較後於德法二國者。非無因也。

然至近世紀乃一變其方針。漸改議會認可之制度。而爲行政機關監督之制度。自此制度施行後。英國始設有地方政務局。此於英國地方行政史上可謂開一新紀元者也。此等監督制度。最易振起其自治事業。一千八百三十四年救貧條例之改正。即爲監督制施行後第一期之制度。施於第十九世紀之中葉。有公共保健條例之發布。此爲監督制施行後第二期之制度。嗣於千八百七十五年更扶助自治事業。期於大成。即地方之庶民教育。依一千八百七十年所制定之國庫補助法。加以擴張。氣象一新。此爲監督制施行後第二期之制度。其成效俱

有可觀者。略述於左。

千八百三十四年英國始創救貧監督局。當局者對於救貧事業。銳意改良。前此救貧行政。頗涉濫費。弊端百出。徒足以墮勤儉之風。而啓偷惰之漸。嗣後設立監督制度。對於救貧事業。亟除其弊。於是因新法實行之結果。從前七百萬磅之救貧費。竟減為四百萬磅。而每年受救助之私生子之數。亦減少一萬之多。觀于此。不可見英國之救貧事業之進步乎。

至於公共保健條例。一經發布。地方政務局。據以振興自治行政。亦有成績可觀。地方政務局以千八百四十三年及千八百四十五年。就地方人民之生活狀態。一再施行極精密之實地調查。當時政府。尤注意於地方之衛生狀態。力圖改善。合全國五十都市切實查之。其結果。溝渠。亟須改良者四十三市。水道。亟須改良者三市。房屋建築事業。以及公共浴場。洗濯場之設備。公立市場。屠場及公園之經費。在各都市皆自認為必要而不可缺之事業。凡此等公共保健事業之日見進步。皆監督制度之作用也。其後英國都市之人口較諸村落。雖異常增加。而都市之衛生狀態。乃日見進步。觀其死亡比例之減少。即可覘其成效之顯著矣。

他如對於庶民教育。施行國庫補助制度。其教績有更優於救貧行政及保健行政者。蓋當教育制度改革之際。對於每二千萬之人口。僅有百十萬人之就學兒童。今則對於三千萬之人口。實有四百三十萬人之就學兒童矣。考英人之關於無教育者施行統計之調查。恆於婚姻登記之際爲之。在教育制度改革之際。無教育者於千人中實占百十一人之多。至二十年後。乃大形減少。計千人中僅止二十人而已。然則英人就其近世之教育行政。深自誇耀。非無故矣。要之英國之地方團體。較諸德法二國雖發展稍遲。然一經制定行政監督制度。立見長足之進步。實自治史上之一種異彩也。

第四節 美國自治之趨勢

美國爲共和國。而其自治行政。則最初係採中央干涉之制。與民主主義似屬矛盾。然亦非無故也。蓋其國係新造。尙未進於成熟之域。是以自治之活動。亦較歐洲大陸之地方團體不免有遜色。今觀其市邑之成立。與其權限之範圍。恆以單行條例。就一事一物特別指定之。並無地方制度之普通法典。其條例種種不一。悉出自中央議會所定。故其自治行政。較諸英國之

制尤爲墨守議會干涉之主義者也。惟近來因直接民主主義漸次發達。國會之權限日漸縮小。乃有所變遷耳。

美國之自治。雖取範於英國。然有特異之點二焉。蓋在英國自治之行政。實依行政監督制度。以資整理。而促其進步。而在美國。則無所謂行政上之監督。其對於地方團體。乃採議會干涉主義。故中央政治之變動。勢不免波及於地方之行政。甚至中央議會。不俟地方團體之請願要求。徑行議決意外之條例。強以不急之事業。徒耗無益之公費。而奔走於政治之運動者。流轉因之資爲衣食。此皆美國之弊政。而與英國自治特異之第一點也。其二則美國之自治。多欠活潑。往往泄沓不振。蓋其行政之運用。恆不免於滯重者。其故在當局之機關。概不注重於專門技能。此較諸英國已有遜色。至較諸法國乃更遜一籌。若與德國相較。殆全然立於反對之地位矣。美國之自治制度。其當局之各機關。皆以不支俸給爲原則。而多採特別報酬之制。加以任期過短。即有專門技能。亦困於無可施展。以視德法之都市。其專門博識之人士。有願終身從事於自治行政者。在美國市邑尙鮮。有此事實也。晚近自治行政。益形發達。美國迫於

時勢。亦思改良吏員之組織。無非採用俸給制度。及久任制者。然至終身職之制。則絕不得見。要之美國之地方制度。不能使吏員久於所事。發揮專門之技能。下至巡警與救貧監視人之流。亦有一定任期。常事更換。且公吏多隨市長爲進退。五日京兆之心。自不能免。故近年其國之學者。主張改良自治。必先以改革吏員任用之制度。爲言者。非無故也。是又與英國自治特異之第二點。而其不及法德兩國者。亦實在於此焉。

美國地方制度。雖有此缺點。然其富力。則逐年增進。而近來都市之繁盛。有非各國所可比倫者。蓋有人口二萬五千之都市。已有二百左右。而人口在十萬以上者。爲數幾及四五十之多。其中爲學術之淵藪。而堪爲市邑之模範者。首推波士頓。有某市長嘗於任滿去職時。對於市民告別之言曰。中央政治之問題。雖足動世人之耳目。然於國民生活有密切之關係。於吾人休戚有直接之影響者。厥惟市邑之經營。所望努力爲之云。其言可深長思也。近來美國有識之士。研究地方行政者。日益加多。羣思力矯前弊。就中尤爲注意者。爲國民社會與地方經營之關係。有推論此事者。謂自治之經營。實爲增進一國文化之動機。其言曰。世界文化之有盛

衰。猶海洋潮汎之有漲落。故歷史所詔示。恆不免有人事榮枯之變。然吾人對於地方自治之事業。當隨一國文化之潮流。務有進而無退云。然則美國地方人士之對於自治事業。其堅決可知矣。

以上略述歐洲先進國自治行政之趨勢既畢。次更就後進國而其民政具有新興氣象之匈牙利。及歐洲大陸中其公益事業號爲未開國之俄羅斯地方。自治之趨勢。略述其概。以資考鏡焉。

第五節 匈牙利自治之趨勢

匈牙利之地方行政。挾其新興之勢。銳意猛進。有足令人感歎不置者。蓋其國民富於獨立之性質。凡事頗好進取。觀其自治之活動。而可知矣。彼等夙抱振興祖國之志。而未得其時。故集注全力於民政。匈牙利首都蒲達伯斯特爲少壯政治家施展之地。市民亦靡然從風。自多惱河之開鑿。及其埠頭之建設。相繼告竣。市區之改正計畫已成。市民乃得專注其全力於社會公益之事業。其野多植小麥。用其國人所發明之精巧機器。製成麥粉輸出于南歐諸洲。其類

極巨。且都市特建設極大之市場。以爲農產物聚散之所。於是農商得以市場爲中心。而相交易。又匈牙利政府以首都爲中心。劃定周圍若干里。在其範圍內者。不問鐵道之遠近。概行車費均一之制。由是都市與鄉村之間。凡社交生產事業。皆生密切之關係。人民之住居於郊外者。因是便利無窮焉。

交通機關既備。而民政之目的。乃轉移於保健制度矣。於是聘統計大家克勒西氏。聲言市民死亡比率甚高。市民頗不謂然。然克勒西氏抱堅忍不撓之志。終無倦色。厥後依千八百七十一年之民勢調查。其真相始大白於世。於是都市斷行住居改良之業。其結果一年至少可保全一萬之市民。故市民至今崇拜克勒西氏如神云。其他該市。築立屠場。使市民易得新鮮價廉之食品。夏期設備免費浴場。與幼童以無限之娛樂。至點燈事業。都市雖未自營。然當其賦與特許於私人時。附以特別之條件。卽依消費總額之增加。而遞減煤氣之價值是也。由是觀之。匈牙利國本富有獨立之氣概。而究心民政如是縝密。宜其國勢方興而未艾也。

第六節 俄國自治之趨勢

俄國地方行政。比之歐西各國頗異其趣。夫在尊重中央集權之國家。其都市與一般之社會之風化。有至大之關係。本屬自然之理。特兩大都市。互相對峙。其對於社會風化之趨勢。又適相背馳。如俄國新舊兩都者。蓋他國所罕觀也。聖彼得堡俄之新都也。常文明之門戶。居政治之中心。常鼓吹進步之思想。而莫斯科爲俄國開創之舊都。號稱神聖之都市。則排斥新文明發揮國粹。世人目聖彼得堡爲國際的都市。而稱莫斯科爲國粹的都市者。非無故也。俄國都市對於社會之風氣。雖其勢力之大如此。然至其都市行政。則殊爲不振。亦可異矣。學者常謂俄國於村邑有自治。而於都市無自治。蓋俄國村邑之自治。猶不失古來自治之本體。有所謂米爾之制度者。以共有之耕地爲中心。而爲此純然之家族的行政組織是也。米爾云者。有小國家小天地之義。米爾議會。卽同族議會。不外各處家長之集合。其村邑之長。稱爲斯他羅斯。蓋卽族長之意。由團體之長者。出任村邑長之職。當其執行公務之時。懸青鋼之鎖爲標識。然米爾之制。因採土地共有主義。其結果適是助長人民之惰性。而妨害耕作之改良。故近世有識之士。頗主張改革之論者。然一般人民。尙以米爾之制爲俄國固有之自治制。而篤守之。至

其都市自治。與所謂米爾制度。大異其趣。蓋其自治。非由於歷史之結果。而出於人爲之制度。常不免於變遷也。俄人有恆言曰。萬能之君臨於上。自治之民在於下。俄國固有之政策也。然此政策。實根據於米爾之制。而不能施之於都市政治。夫俄國之市制。本於千八百七十年。亞歷山大第二世之改革。今尙依然保守當年之精神。然當時之改革。往往不適用於社會之實況。法律與事實不相調和。就中以都市制度爲尤甚。在都市凡貴族及小民等之勢。頗形薄弱。而中流社會之商民。獨極專橫。馴至市會爲各種實業團體互相割據之現象。更襲用普國市政實施階級選舉之制。其結果資產家恆占勢力於市會。市會之權。常歸商人掌握。故獨偏重商業問題。於是都市之政治。爲專以權謀術數爲事之投機者流所把持。羣以市政爲利益爭奪之臭。甚者多置冗員。濫用公費。計其委員之俸給。竟遠於市費之半。而社會之公益。民衆之福利。則置之不顧。商人派之於都市。其專橫有如此者。加以彼等多爲猶太人。其數達於三百數十萬人。素與固有之俄人。如冰炭之不相容。欲其政治之協同一致。豈可得哉。

俄國之都市政治。其市民不能團結一致。既若此。加以都市之資力未充實。故財政之基礎亦

形薄弱。是亦爲事業不振之一大原因也。蓋俄國政府。嘗舉地方費之大部分。消費於警察監獄及軍事。而用於一般公益事業者。其額甚少。識者夙論國民教育。宜採義務就學主義。然市邑因其財政之困難。恆未果行。今就首都言之。若以全市兒童悉令就學。則於既存之學校外。尙須增設五倍或六倍。其現象可知矣。要之俄國市政之不振。其原因雖由於制度之不善。亦由於一般社會教育程度之過低。有以致之。今卽改革選舉制度。使一般庶民。相率而參與市政。然公德之素養不足。亦不能有何等之進步也。彼等於米爾之制。雖已習於共同之生活。然一旦擴張都市參政權。果能移村邑共同之風氣。發揮於都市之行政與否。實爲俄國社會之一問題也。

以上就歐戰以前之情勢而言之。今者社會主義勃然興起。輒欲舉從前之一切制度。從根本上破壞之。而另行建設。其結局之所至。有未易遽行推測者矣。

第七節 日本自治之趨勢

日本國民教育之程度。較優於俄國。故其運用自治之能力。亦較俄國爲勝。近年來都市之事

業。自日俄戰後。頗呈振興之氣象。在三十年以前。府縣郡市町村自治經營之費用。合計不過九千萬元。今則幾達於二億萬元之多。就中府縣郡費約七八千萬元。實占全地方之三分之一有餘。其一億餘萬元則屬於町村之經費。就中關於町村者在三十年以前。不過三千八百餘萬元之數。近則達於六千六百餘萬。都市之經費。在三十年以前。不過一千餘萬元者。近則有四千餘萬元以上之巨額矣。顧都市經費之所以驟行增加者。以築港水道事業之經營。爲其主要之原因。而近年如東京、京都、大阪等市之電車事業。亦屬於市之獨占收入。雖增支出亦因之而大矣。夫都市之發達。往往致農村之衰退。已爲歐洲各國之通病。日本亦以其都市事業逐漸擴張。朝野之間。咸主張都市與農村之調和。而講求二者並立之策。亦務本之圖者。攷日本古時地方情形。較我國不甚懸殊。且仿行我國古制之處。尤屬數見不鮮。乃一旦發布新制。而百廢具舉。成績燦然可觀。其故蓋可深長思矣。

第二編 各國自治制度之大要

第一章 德國地方自治制度之大要

第一節 德意志各國之地方自治制度概論

第一款 德意志各國地方行政一般之性質

德國之地方行政制度，係由國家之直接行政與地方團體之自治行政組合而成。此其聯邦國中之聯合各國大抵皆然也。地方團體大都以市鄉爲初級。其上則有郡自治團體及州自治團體之兩種。德意志各國中亦有不設上級地方自治者。市鄉乃純然之地方團體。其機關乃市鄉自治之機關。國家第行使其監督權而已。間有以市鄉之行政由國家之機關行之者。然此特於少數例外之際行之。非常有之事也。

市鄉行政之範圍。有固有事務與委任事務之兩種。固有事務者。關於市鄉之組織。市鄉財產之管理。及純以充足地方之需要爲目的。而措施之諸種設備等事。之謂。委任事務者。本係國家之事務。市鄉受國家之委任。於其區域內執行之諸事項之謂。市鄉因欲實行其事務。對於其住民得行使命令強制之權。德國學者中有謂市鄉之權力。屬於市鄉一己者。有謂此等權力。屬於國家。不過以此等權力之行使委任於市鄉者。二說之中。要以前說爲得其當。惟權

力雖屬於市鄉。然其權力之根據。實存於國法之規定。故國家得以立法行爲而伸縮之變更。之。卽全然廢止市鄉之行政權。要亦無所不可。惟國家苟未有此等立法行爲。則市鄉固可設法而行使其一己之權力耳。

至州縣及郡。有僅爲國家之行政區域者。有一面爲國家之行政區域。同時兼有地方團體之組織者。由前之說。一切行政皆屬國家之直接行政。故州縣郡皆無權利主體之性質。此等狀態。中古時代。大抵皆然。至於近世。則殆可謂爲例外也。由後之說。州縣郡之地方行政。除國家之直接行政外。更有自治行政。使地方團體爲獨立之權利主體。蓋德意志諸國之國家之地方行政區域。有州縣郡之三級者。有縣與郡之兩級者。亦有僅設縣或郡之一級者。其地方團體。雖不必盡與國家之行政區域相同。然要必有一級或兩級之上級地方團體。則固近世各國之通例耳。

第二款 德意志各國市鄉制度之概要

第一項 市鄉制度之沿革

古代之市鄉。果爲何等之組織。享有何等之權利。茲雖不遑殫述。要之此時期之市鄉之主要作用。惟在經濟的行動。如關於土地之紛糾。而設定田野耕作之諸規則。並經營市鄉之共有入會地而已。此外市鄉。亦時或有參與政治上之權利者。然不甚重也。至中世之市鄉。關於輕微之訴訟事件。並有裁斷之權。市鄉之住民。負有互相輔助之義務焉。

市與鄉之間。其始本無甚區別。二三之鄉。先已成立發達。厥後乃進而爲市者。蓋實本於所謂市場權。卽市府所有之裁判權。及特別法制之發生。亦莫不基於是也。市之起源。最初僅有王領及僧正領之二者。厥後侯伯領之。亦有市之成立。故各市皆有領有其市之土地之領主焉。暨乎第十二世紀以降。各市始有團體的組織。下迄第十三世紀。於是有市會之組織。置一人或數人之市長。力謀脫離領主之羈絆。卒也市會於其市。乃取得課稅權。裁判權。鑄造貨幣權。及其他之維持。並極廣汎之自主權。此等諸市。遂造成自治共和團體之形勢矣。自茲以往。德意志全國之市。至有二種之區別。其一稱爲帝國市。卽凡由國王領及僧正領而造端之市。取得其領主之一切權利。及出席於帝國議會而發言之權者之謂。其二稱爲地方市。服從

於國王之地方高權之下。僅得與騎士領相同。於國王之領域內之議會。派遣代表者之市之謂也。市會議員之選舉。最初僅以特殊之民族爲限。有參與之權利。厥後手工業同體之組合組織。次第成立。此等團體之勢力日盛。駸駸乎有頡頏之勢。費幾多之爭競。至第十四世紀時代。卒獲有參與市政之權。於是市之組織。乃益趨于平民之傾向矣。市民之資格。及其權利義務。至此亦因之確定。市民之權利。以參與市政利用市之公共財產。及執行市之公共營業爲重要之內容。其義務則爲就市之公職。負擔市之租稅。及兵役義務諸端。市民之外。別有所謂保護民者。非市民而住居於市。賴市之保護。對於市負完全納租稅義務者之謂也。工業組合之運動。非必能各處奏效。就中尤以北德意志爲最困難。蓋北德意志之汗查同盟。以其集合之強力。壓抑工業組合之反抗計畫故耳。北德意志既有此現象。即其他之部分。亦受其影響。自第十五世紀以來。各市乃復發生寡人政治之狀態。如關於市會之組織。尤有重大之變更。蓋議員之地位。前此本依選舉而取得。且任期有定。大率短促。至是乃廢選舉而爲推薦。且皆係終身職。有被推薦之資格者。又以門閥爲標準。於是市會雖爲市之代表。然不免

有名無實。市會之爲市會。僅足資二三有力者擴張一己權利之具而已。市民對於市會。儼有絕對服從之關係。凡足以對抗市會代表市民之較大團體。如工業組合之類。旣一蹶而不振。市民之公共心。亦日就消沉。而市政之腐敗。乃愈趨愈下矣。

第十五世紀以來。市政旣如此腐敗。於是諸國之國王。乃漸有干涉市府之事。市會議員之選舉。須經國王之認可。市之自主權。大爲制限。市之一切行政。多有須依國王之命令者。惟是國王之此等權力。不久旋即停止其寔行。暨乎宗教改革時代。市之內部。一時雖有羣衆之運動。亦未有永續之效果。於是市會之寡人政治主義。依然如故。所謂市民權不過視爲使用公共營造物。及請求公共救助等之權利而已。市民之資格。須有巨大之財產。對於市負擔巨額之租稅。方能取得。其他爲保護民。並無市民之權利。而市之負擔之義務。則不得免焉。

三十年戰爭之際。市之安寧秩序。大爲破壞。市之財政。極形紊亂。國王於此。乃復恣其權威。尤以普國之維廉一世爲最著。維廉一世時代。各市一時殆全失其獨立。而服從於國之官吏之下。惟其對於市之干涉。非純然壓迫市之行動。乃謀所以促進市之發展。故市之行政。得以日

有起色。市民之公共心。亦受其指導而復活。卒乃以是爲獨立之團體。賦以特權。而使之占有重要之地位。關於市府之從來之條例規。則統括之。而爲一般之法典。亦係出於此目的耳。自是而後。德意志他之諸國。亦倣倣乎此。而謀市政之刷新。劃一市之法律關係矣。

鄉之發達。與市不同。鄉之爲鄉。初非能如市之獲有諸種之權力也。且並無獨立組織。惟有服從於領主之統治權之下而已。顧鄉之所屬分子。則因處理鄉之事務。而克維持其活動的參與權。鄉之所屬分子之資格。本以於該鄉內享有土地所有權爲條件。惟土地所有之大小。各有不同。因之各地方遂有種種相異之關係生焉。有不問所有土地之廣狹。祇須有土地所有權。即可行使鄉之所屬分子。卽住民之權利也。有不問土地之有無。但能獨立構成一戶。即可獲得住民權者。亦有設定土地之最小限度。凡所有土地不足此數。卽不能獲有住民之權利者。此等之鄉民中。所以有全農民與半農民之區別。鄉之事務。最重要者。爲整理各住民之農業。管理鄉之共有地。且因關於共有地之利用。不能無所制限。鄉之警察事務。亦由鄉執行之。此外則遇有刑事民事之輕微事件。並有裁斷之權。

鄉有鄉長。由有住民權者選舉之。各鄉中亦有由國王派遣官吏執行鄉長之職務者。此外有世襲鄉長制。於移住地見之。即以鄉長爲一鄉之領主。終身在職。逝後並得傳之於繼承人者。關於鄉之事務。恆由有住民權者開會議以決之。並有常設之審判員及會審員。亦有不設者。第十三世紀以降。諸侯之專橫壓制愈甚。農民怨聲載道。迨至第十五世紀而暴動繁頻。暨乎第十六世紀。乃有所謂農民戰爭之事。其後農民失敗。諸侯愈形專恣。前此鄉之公職之由於選舉者。至是乃悉以諸侯所派遣之官吏易之。鄉之自主權及裁判權。概行剝奪。而農民之負擔則有加而無已。此際多數之鄉。漸次失其足以爲經濟上基礎之共有地。蓋一面因各領主兼併鄉之共有地。歸於領主之所有。而在他之方面。鄉之住民。又分割其共有地作爲各人私有地故耳。就中有多數之鄉。尙保有共有地者。又採用封鎖主義。專以保護現在有使用權利人之利益。杜絕後來之加入者。此等之鄉。不輕易許人居住。如有外來之人欲卜居於其鄉者。須納定額之入籍費。並負擔鄉之公共費用。然且猶不得完享有鄉之所屬全分子。即鄉住民之權利也。

三十年戰爭而後。鄉之事務亦多受國王之干涉作用。國王以保護農民之地位。視爲其一已之政策。他如教育事業。貧民救助事業。亦皆由國家以立法之手段。而委任於鄉。鄉長有時得於國家之官署下。執行地方警察事務。此際鄉之組織。亦得由國家干涉之。鄉住民之資格及其權利義務。皆依國王之命令而定。住民權大抵祇以於該鄉有住所爲條件。而卽可以取得云。

此等鄉之住民。不能如舊日之獲有共有地使用權也。從前之共有地團體。或於鄉之區域內。別爲一種有勢力之團體。或僅作爲私法上之團體。而存在享有使用共有地之權利。此等團體。又有兩種之不同。有認爲所有人團體者。有僅作爲使用權人團體者。前者其團體之分子。以有一定之土地爲要件。後者其土地使用權視爲獨立財政之一種。得以自由轉讓與他人也。

德意志之市鄉。雖常在國家之嚴重監督之下。然多視之爲獨立共同團體。鄉之團體。一時雖受國王之支配。致農民大爲所壓迫。然此際之市。則依然維持其獨立也。就此點而言。與法國

乃迥異其趣。法國在大革命以前（一七八九年以前）市之行政，殆全屬於國家官署之掌理。革命時代及拿破崙之立法亦然。且不獨市政已也。鄉亦與此相同。不以之爲獨立之自治團體。而僅視爲私法上之財政主體。此等組織。德意志諸國中。亦有受其影響而倣效之者。法國之革命也。實與德意志一大刺戟。諸國中坐是而有感於地方自治制度之改革之必要。而從事實行者。首推普魯士。千八百零八年十一月十九日之市條例。其要旨在於統一業經分裂。本各階級各組合之市民。使之參與市之活動。藉期此以振興其公共心。鄉之組織之改革。雖較市制爲後。然亦不出十年耳。

普國以外德意志之諸國。自一千八百十五年以來。亦漸有改革鄉之組織之計畫。萊茵同盟諸國自外國之權力消滅而後。舉前此依法國之勢力而制定之鄉制。全行廢止。另行釐定新制。此項改革。北德意志諸邦。大體以普魯士爲模範。市與鄉之組織。各不相同。至若南部諸邦。則因受法國之影響。市鄉之間。無甚區別。南德意志諸邦市鄉組織之改革。約在千八百二十年之交。北德意志諸邦之大多數。均於千八百三十年時代改革鄉制。告厥成功。其他之一

部分。雖仍有任諸各地方之條例及習慣。而暫不以法律爲一般之規定者。然至一千八百四十年時。關於鄉之組織。亦漸次以法律釐定一般之制度。特市制則仍依舊例。尙未有新制之發生耳。

一八四八年之政治運動及其餘波。關於市鄉之法律思想。亦大受其刺激。至一八四九年帝國憲法之制定。乃益一變其趨勢。市鄉皆依此而保障其一定之自由及其權能。此時代之市鄉。雖不免有幾許蔑視從來之沿革。及當時之國家之要求。然其基礎要以自由思想爲主體。至一八五十年時代以後。諸國之市鄉制度。大都又有所改革。至一八七十年次第實行新制。此德意志聯邦成立以來政治上立法上之活動之結果也。且此等市鄉制度之變更。又與德意志諸國郡縣及州之組織變更亦有關係。而於市鄉之住民之資格。及其權利義務。亦因德意志之法律。有不得不加以改定者。

德意志諸國。現今之市鄉制。各依各國之法律而定。有市鄉之組織相同者。有市與鄉異其組織者。各國雖各異其趣。然要之必依國家之法制。而不能以地方之條例或習慣行之。則一也。

第二項 一市鄉之自治事務及區域

市鄉乃最小之政治團體。負有於其領域內執行行政務之義務者也。其所執行之政務。要以屬於內務行政之範圍者爲主。此外亦間有關涉於軍事及財務行政者。然要非其本來之任務也。內務行政中地方警察權之行使。諸國亦嘗委任於市鄉之機關。惟此等關係之法律上之見解。則頗不一致。有以是作爲市鄉之權利。而賦與之者。如威丁堡。即其例也。有以是爲專屬國家之權利。惟此權利之行使。則得委任於市鄉之機關者。如普魯士是已。此外諸邦。對於鄉及一般之市。雖大抵賦畀以地方警察權。至較大之市之警察權。則留保之而屬於國家之權利。又市鄉之境域過於狹小。其資力不克執行地方警察事務。或無適當之機關者。則雖認其有地方警察權。而仍以委任國家之官吏執行之。

市鄉之自治行政最重要者。爲教育行政。市鄉之區域狹小者。雖祇限於初等教育。其較大之市鄉。則中等教育行政。亦屬於自治之範圍焉。道路及其他土木工程。亦爲市鄉自治行政。至救貧行政尤關重要。他如疾病保險戶籍登記等事項。亦多有列入市鄉自治事務之範圍者。

國家之軍事行政。市鄉所參與者。在平時。則爲關於武裝兵之寄宿事項。在戰時。則軍需之大部分皆歸其負擔焉。至財務行政。則市鄉因辦理自治事務所必要之支出收入。固屬市鄉一己之行政。然國稅之徵收。各國亦多委任於市鄉團體。或其機關者。惟此兩種事務。純係市鄉對於國家之義務。不得以自治事務目之也。

市鄉於上述諸事務外。又有純係爲謀地方之利益起見。而爲諸種之措施與設備者。如上水道下水道之設置。路燈瓦斯事業等。其最著者也。市鄉之組織。雖必以國家法律爲根據。然亦有時於法律之範圍內。得依其自治權定各種之組織。經國家之認許。而設置機關焉。

市鄉之境域狹小者。以全市鄉爲一自治行政區域。其較廣大者。得分爲數區。各區各自分別設置機關。執行其區之事務。至不分區之市鄉。則於市鄉之機關以外。另設各種之組合。以補助市鄉之所不建。如學校組合。救貧組合。道路組合。隄防組合等是已。威丁堡瓦德克海遜阿丁堡諸邦之制度。大抵皆然。

市鄉乃地方自治團體之一種。市鄉必屬於國之領土。固不待言。然國之領土。不必皆爲市鄉

也。私人所有土地若甚爲廣大。多數國之法律。恒規定其與市鄉有同等之地位。即所謂私領地者是也。私領地之所有人。享有市鄉之權利及義務。即以所有人一已或其代表人。執行市長或鄉長之職務焉。

市鄉之範圍。稱爲市鄉之領域。市鄉領域之變更。須經監督官署之認可。及關係市鄉之同意。多數國之法律。往往有規定市鄉之廢置分合。非以法律定之不可者矣。

第三項 市鄉之住民市

市鄉之住民資格。昔嘗以屬於組合團體之分子爲市住民。而以有耕作地之所有權人爲鄉住民之要件。自營業自由之原則。爲一般所確認以來。市住民之資格。雖不必以組合分子爲限。至鄉住民之資格。則仍墨守舊習慣。而未嘗廢也。

十九世紀之立法例。其大多數皆以市鄉之住民分爲二種。其一爲住民。其二爲公民。住民有居住於鄉市。於市鄉境域內。結婚營業購置土地使用市鄉之營造物。其貧乏者。並得受市鄉之救助等權利。同時即有分任市鄉自治團體之負擔之義務。此住民權之取得之原因。不外

出生婚姻任官國籍之賦與。及自治團體之編入諸事項。自治團體之編入。須有一定之法律上之要件。故如一旦喪失國籍。或取得他之市鄉之住民權。或並未保留其住民權。至離去其住所者。其住民權即因而消滅矣。此等邦國。市鄉自治團體。不認外國人爲有住民權也。

公民於住民所有之諸權利外。尚有市鄉公職之選舉權及被選舉權。諸國之市鄉自治制。亦有以市鄉境域內之營業及土地所有權之取得等。爲公民之權利。非單純之住民所得享有。即市鄉營造物之使用權。如別無例外之規定。亦視爲公民權之當然之結果。至公民之担任市鄉之公職。則爲其義務云。公民之資格。由市鄉賦與之。賦與之條件。大都以有一定之土地或營業爲必要。故此二者。或作爲公民權取得之原因。或視爲與公民權相因而生之結果。要之住民之取得公民權甚屬易事耳。公民權之喪失之原因。不外公民權取得條件之消滅。如於市鄉以外設定住所。或並未保留其公民權。而取得他之市鄉之公民權。又或公民權之拋棄等其最著者也。惟公民權之拋棄。以並無關於公民權取得之義務時爲限耳。

諸國之法律。亦有於住民權與公民權之間。并無上述之區別者。即住鄉市民中。苟具有一定

之要件。如市鄉之男子。達於一定之年齡。有土地之所有權。經營獨立之生活。或完納一定之稅額等。當然有公民之資格。得選舉市鄉之公職。或被選舉爲市鄉之公職。並有担任市鄉公職之義務焉。

市鄉住民之外。尚有所謂保護民。及土地所有民者。保護民雖得住居於市鄉。並利用市鄉之營造物。然不認其爲有住民權也。此所謂保護民之權利。大都出於市長或鄉長之特許。同時負有捐助市鄉之金庫之義務。至土地所有民。非市鄉之住民。而於市鄉境域內有土地所有權者之謂。此項所有民。關於其土地對於市鄉須完納地稅。因其土地之目的。得使用市鄉之營造物。並有參與於市鄉會之議局之權利云。

諸國之法律上貧民救助之請求權。往往惟對於有住民權或公民權者始得而賦與之。獨在普魯士則不然。普國之法律市鄉之住民而外。凡分任市鄉之負擔者。亦得受市鄉之救助。一八四二年十二月三十一日。公布關於市鄉住民之編入之法律。明認國內之自由住居權。同日又公布關於貧民救助之例律。規定有受貧民救助之資格者。其要件爲（一）爲市鄉之

住民(二)自救助之必要發生之日起。追溯從前在該市鄉有住所已繼續滿三年以上者等。云。普國關於貧民救助制度。既與他國異其趣旨。坐是而住民權之觀念。不甚發達。依古代之市鄉制度。市鄉內。祇有公民與保護民之兩種。公民權須由市鄉特別賦與。保護民乃指居住於市鄉而未經取得公民權者而言。厥後所頒行之市鄉制度則不然。凡於市鄉有住所者。皆爲其市鄉之組織分子。即住民有使用市鄉之營造物之權利。分任市鄉之負擔之義務。住民中有普國國籍並具備法定之資格者。得爲公民。有選舉市鄉公職及被選舉之權利。並有就市鄉公職之義務焉。

德意志帝國成立後。依德意志帝國立法之程序。普國之住所法。及貧民救助法之原則。悉皆採用。德意志帝國之關於移住之法律。規定德意志帝國之人民。有經營獨立之生活之能力者。在帝國領域內。不論何國。得設定居所或住所。並取得所有權。各市鄉對於其市鄉之居民。住居滿三個月以上者。有課稅之權利。從前關於婚姻之制限。一律廢止。即不必以市鄉之住民爲要件也。至於營業前此以在市鄉內有公民權爲必要者。自帝國營業法頒布後。亦解除

之關於救貧制度。帝國法律亦有統一之規定。以一市鄉或數市鄉成立之地方救貧組合爲救貧機關。貧民之欲編入救貧藉者。以出生婚姻。或年滿十八歲以上二年以上繼續居住於該市鄉。確有受救助之必要者爲要件。如取得他之救貧藉。或年滿十八歲以上離去該市鄉。繼續滿二年以上時。則喪失其救貧藉。即無受該組合之救助之權利也。

德意志帝國之法律。對於市鄉住民權之從來之原則。寔與以絕大之影響。蓋自有此項法律而住民權之爲住民權。殆幾毫無意義。

如救貧之請求權。於市鄉內設立住所。或爲婚姻。或購置土地。或從事各種之營業。在往昔皆係與住民權相附隨者。今則與住民權之取得。無所關係矣。惟有住民權者。其取得公民權較爲容易。且又便於使用市鄉之營造物耳。營造物之使用權。寔際上亦殊無何等之價值。蓋如道路、橋梁、消防燈火引用流水等。不問何人。凡於市鄉有住所者。則市鄉即不能拒絕其使用故也。况貧民救助之請求權。又係以救貧藉之編入爲取得之要件。故住民權之特徵。不外地方的營造物之特別使用而已。至分任市鄉之負擔之義務。亦非住民權之結果。蓋依德意志

帝國之法律。凡住居市鄉滿三個月者。皆須負擔此義務故耳。

公民權之內容。亦非如昔時之包含。關於土地之所有營業之執行等權利也。此等權利。現今已與公民權不相關係。公民權之重要者。在於市鄉公職之選舉權及被選舉權。其中即包含有就公職之義務。惟公民權之取得。法律雖定有一定資格。然享有公民權者。必以市鄉之住民爲限。就此點而言之。雖謂住民權爲公民權之基礎也可。

保護民制度。自帝國法律公布後。全行消滅。蓋市鄉之居住全屬各人之自由。無待特別之許可。且往來依保護民之資格而發生之效力。今則祇須有住居之事實。而即可以取得土地所有民之階級。各國中雖尚有存在者。然實際上並無何等之價值也。

依德意志帝國之關於住所及貧民救助之法律。住民權之取得不必經編入或賦畀之特別行爲。故各國之新市鄉制。大抵皆倣普國規定。凡在市鄉有住所者。皆爲市鄉之住民。凡住民皆有使用市鄉之營造物之權利。且住居滿三個月。即有分任市鄉之負擔之義務焉。

住民中之有公民權。即有選舉市鄉職員及被選舉爲市鄉職員之權利。並負承諾當選之義務。

務者。稱爲市鄉之公民。公民權依各國之法律。有以出生婚姻或許可之特別行爲而取得者。有與住民有密切之關係。即住民中具備法定資格。如達於一定之年齡有相當之財產等。即可取得公民權者。

第四項 市鄉之機關

市鄉之組織。德意志之制度。可大別爲兩種。其一爲市與鄉有相異之組織之制度。其二爲市鄉適用同一組織之制度。採用第一種制度之區。關於市鄉之區別。大都依其歷史上之性質而定。間有以住民之多少爲標準。而爲機械的區別者。

第一 第一種之制度。此制度自普魯士之市鄉制爲始。索遜索、遜阿丁堡、阿丁堡、安哈爾、特理伯、向堡理伯、素遜哥、布果達、及巴威倫、國中萊因河、右岸各州。亦皆採用之。

依此制度。市設兩種之機關。其一爲市會。係合議制。以議長議員及委員組織之。均由市民選舉。其權限之重要者。爲議決市稅市公債之募集。市有財產之處分。及歲出入之豫算決算。並監督市政之執行諸事項。其二爲市公所。以市長或副市長及市吏員組織之。亦係合議制。執

行市議會之議決事件。其幅員較小之市。有不設市公所由國家任命官吏以代其執行者。鄉之行政組織。更形簡單。無合議制之公所。惟設鄉長一人、助理員一人、或數人而已。鄉長有故障時。由助理員代行其職務。議決機關為鄉會。由鄉民選舉議員組織之。其較小之鄉。不設鄉會。以鄉公民全體之集會行之。即有鄉會之鄉。遇有重大事件。亦須由鄉公民集會議決。巴威倫國之一部分。其鄉自治制。稍有不同。乃以合議制之鄉會為執行機關。至議決機關。則依鄉公民全體之集會行之。

第二 第二種之制度。此制度又可分為兩種形式。

一 市鄉適用同一制度者。大都以市鄉長為執行機關。設助理員以輔佐之。議決機關。則有市會或鄉會由民選之議員組織。其議長或由議員互選。或以市鄉長兼充。普國之萊因州、海遜、素遜哇、麥羅衣斯漢堡、及瓦德克等國行之。

二 威丁堡、巴敦諸國。則與第一種制度中之市制相類。設市會鄉會為議決機關。至執行機關則設市鄉公所。以市長或鄉長市鄉吏員組織之。亦係合議制。市鄉之區域較小。

者。則不設市會或鄉會。而以市鄉公民全體之集會爲議決機關。

以上諸機關之外。關於特種之公共事業。如貧民救助。教育事務等。別有救貧組合。學校組合。此等組合。有代議會及委員會等機關。以市鄉職員及其他之住民組織之。

市之區域較大者。更分爲數區。各區置區長。爲市長之補助機關。多數之國。其市鄉之組織。除依選舉而就職之直接機關而外。尙有由市鄉長所選任之公吏焉。

市鄉之行政。由市鄉職員任之。其市鄉之區域較小者。雖市長鄉長之職務。亦係於其本來職業之餘暇兼充。有純爲名譽職者。亦有給以相當之俸薪者。至市鄉議會之議員。市鄉公所之職員。以及各組合之代議員及委員。大都皆爲名譽職。惟區域較大市鄉之市鄉長。諸大市之市議會議員。及其他職員。則爲有給之專任職而已。

德意志各國之法律。以担任市鄉公職爲公民義務。除有特別之免責原因。如有重大疾病。或年滿六十歲以上者。業醫者於一定年間。業已從事於國家或自治團體之公職者。或永久不在一定之住所地居住者等外。不能謝絕當選。亦不得於任期末滿以前自行告退。違者於一

定年間停止其投票權。或處以相當罰金。罰金大抵附帶於自治稅而徵收之。

市鄉職員之地位。除少數間接機關外。大都依選舉而取得。市議會鄉議會議員。由住民有選舉權者直接選舉。市鄉公所職員。由住民或市鄉議員選舉之。市長鄉長亦有由市會鄉會議員合并組織選舉會而選出者。市鄉議會議員任期。自三年至六年。市長鄉長及市鄉公所之職員。其任期至短者六年或九年。最長者爲十二年。但市長有採用終身職制度者。威丁堡之鄉長亦然。

選舉權及選舉程序。各國規定不必盡同。其在分別住民與公民之國。有選舉權者必以公民爲限。其住民與公民不分區別者。以住民中具備法定之資格者。爲有選舉權得以投票。此項資格。寬嚴雖有不同。大要不外左列數端。

一 男子女子公民寡婦或有巨大財產者。亦得有選舉權。此係德意志帝國時代之法律。此次德意志共和國憲法規定。德意志聯邦國議會。不問男子女子均有選舉權。則各國自治議會之選舉權。亦當有所變化矣。

二 達于一定年齡者

三 完全享有公權者

四 能獨立生活者

五 完納一定稅額者

六 於其區域內有不動產所有權者

任民中受破產宣告。或受禁治產。或準禁治產宣告。或受貧民救助者。不得行使投票權。公民而外。納稅多額之土地所有民。及于市鄉內有住所之法人。亦得投票。各國中尚有依納稅多寡。分別選民等級者。又有依選民在市鄉區域內所有不動產多寡。而於其投票效力設有等差者。被選舉權之要件。選舉權相同。惟現充監督之官吏僧侶及其他宗教師。皆不得就市鄉公職。其他官吏雖得兼任市鄉公職。然須經該管長官之許可。又父子兄弟不得同時爲市鄉議會議員及其他公職。多數國之法律大抵皆然。

區域較大之市。選舉市議會議員。有分爲數選舉區而投票者。蓋市議會乃全市機關。議員所

以代表全市住民。故雖分區選舉。決非以各區選出之議員。代表各該選舉區之意。特因辦理選舉程序上便利而設耳。與國會議員選舉區相同。

選舉以得票過半數爲當選。亦有採用比較多數制者。投票方法有記名者。是謂公開選舉。即投票時除記入被選舉人外。並須記明選舉人姓名。有無記名者。是謂秘密選舉。即投票時祇書被選舉人姓名。不得記入選舉入自己姓名。投票審查。有由市鄉機關執行者。亦有由國家監督官署執行者。

第五項 國家於市鄉之監督

國家對於市鄉自治團體之監督。其重要目的有二。第一在於使市鄉自治行政適法。並合于公益。第二在於使市鄉得依最適當方法。管理或處分其財產。此監督權之行使。屬於國家行政機關。至最近時代自治事務愈進步愈發達。監督之必要亦因而愈切矣。市鄉住民。對於市鄉機關之議決及處分。有不服時。得向監督官署提起訴願。又有以市鄉執行機關對於市鄉會議決認爲違法時。當然可停止執行。而報告於監督官署。請求其決定者。

國家對於市鄉公職認可權。亦一種監督方法。其認可權。惟就市長鄉長及其補助吏員行之。各國中亦有對於市鄉議會議員而採用認可制者。不認可之標準。有依監督官署自由裁量者。有祇以法定原因（如法定資格欠缺或不孚衆望等）爲限者。此等公職。如不得國家認可。須另行選舉。再選出之職員。仍不得認可時。卽由國家選任焉。

各國中尙有就市鄉議決條例。加以認可。始能有效施行者。又市鄉募集公債。制定或變更稅率。新設市鄉地方稅及財產處分諸事項。亦以經國家認可爲通例。多數之國。政府尙保留有解散市議會鄉議會之權。市鄉議會選舉不成立或不能召集時。並得由政府代其執行自治行政事務云。

第三款 德意志各國郡縣及州制度之概要

第一項 概論

德意志各國行政區域之劃分。隨其領土廣狹。而各有不同。普魯士因其幅員較大。分爲州縣郡三級。又郡與市鄉之間。更有所謂區者。亦自治區域也。其他各國中。有分爲縣與郡二級。有

僅設縣或郡一級者。至若極小之邦。如羅衣斯宗教家者。以全國爲一行政區域云。

古代德意志諸國行政區域。純爲國家直接行政而設。然自第十八世紀以來。自治制已漸有萌芽焉。如普國郡制。威丁堡區制等。卽其例也。顧此等區劃。發達進步。而成爲上級地方團體者。實十九世紀以後之事耳。蓋依十八世紀舊法律設立自治團體內部之代議會。頗與法國參事會相似。其所參與事件。以自治團體之財產及管理營造物等事項爲限。此外依政府諮詢。得陳述關於國家立法及行政之意見。並得提出訴願或請願於政府。至行使命令權。則專屬國家官署。而不屬於自治團體也。

自第十九世紀後。德意志各國。始漸依立法程序。從事於國家行政。改革國家行政官署。從來專以國家之專任官吏組織者。至是而自治行政公吏及名譽職員。亦漸占其一部分。此等職員。有參與行政裁判者。有參與自治團體監督者。自普魯士國千八百七十年以後之法律。對於自治團體賦與以命令權。其他各國亦均蒙其影響。次第頒行此項法律矣。

十九世紀後半期。德意志各國制度。關於郡縣及州之組織。各有不同。約舉其重要原則如左。

一 此等區劃，有爲純然國家行政區域者。有一面爲國家行政區域，一面設立自治團體。使其有一已獨立之財產，享有公法上之權利，並負擔公法上之義務者。

二 行使命令。其初大抵專屬於國家。國家官署組織，亦各有不同。有單獨制機關，有合議制機關。有純以國家官吏組織者，亦有參加自治行政之元素者。後者大都出於自治議會選舉者爲多。然亦有出於國家官署之任命，或由國會議員選舉人選舉者。惟不問其組織方法若何，此項職員通例恆爲名譽職員。

三 關於自治團體財產及營造物之行政，由自治議會及委員會行之。此等議員及委員，亦均爲名譽職。惟事務較繁者，得由自治團體別設有給之專任公吏，以補助焉。

德意志各國區域不同，故關於其行政區域及組織，未易爲概括之論斷。普魯士制度爲各國模範。當於次節詳加研究。茲先就普魯士以外重要各國制度而略述之。

第二項 普魯士以外重要各國之制度

第一 巴威倫 巴威倫分全國爲郡邑二級。郡設合議制郡廳。邑置邑長。皆爲國家行政官

署故郡與邑均係國家行政區劃。惟關於自治行政。則郡有郡之自治團體。即以郡爲其區域。以郡會爲其代表機關。至於邑。則或以一邑或集合數邑爲邑自治團體。以邑會爲其代表機關。邑會以由大地主及市鄉所選出代表者充之。並加入國庫代表爲邑會議員。郡會以郡直轄之市大地主寺院大學等代表者組織之。郡會之外。別有郡參事會。由郡會議員互選。邑亦有邑參事會。由邑會議員互選。郡邑自治行政。由參事會執行。其行政事務重要者。不外管理財產及監理營造初等事項。國家郡廳得以關於國家行政事務諮詢郡會或邑會意見。即郡會邑會對於郡廳。並得提起訴願或請願焉。

第二 索遜 索遜分全國爲郡區二級。郡設郡長。區設區長。皆爲國家行政官署。區有區會。以該區內多額納稅人及市鄉代表者組織之。討議及管理屬於其區財產事務。區設區參事會。其會員由區會選舉。郡亦有郡參事會。其會員由各區會及郡直轄之市代表者組織之。區參事會以區長爲議長。郡參事會以郡長爲議長。執行重大行政命令事務。除純然行政行爲外。并掌理行政裁判事務。

第三 威丁堡 威丁堡分全國爲郡區二級。郡設合議制郡廳。區設區長。皆爲國家行政官署。郡乃純然國家行政區域。區則爲自治團體。卽以區之國家行政區域爲其區域。以區會爲代表機關。由鄉會及市公所職員選出代表組織之。區會外更有區參事會。由區會選舉。

第四 巴敦 巴敦分全國爲縣。縣乃純然國家行政區域。合數縣而組織之自治團體爲郡。郡設郡會。以郡議員組織。郡議員有五種。(一)由郡住民先選出選舉人組織選舉會選出者。(二)市鄉代表者。此項市鄉代表由市鄉會議員互選。(三)大市之特別代表者。(四)郡參事會會員。(五)大地主及繳納郡地方稅最多額者。郡參事會會員。由郡會選舉爲郡自治執行機關。

第五 海遜 海遜分全國爲州郡二級。一面爲國家行政區域。同時並爲地方自治團體區域。州設州會。郡設郡會。州會由郡會所選出議員組織之。郡會議員則由鄉會選舉之。爲自治團體議決機關。至其執行機關。則州設州參事會。由州會選舉參事會員組織。而以州知事爲會長。郡設郡長。其參事會會員。由郡會選舉。惟州參事會及郡參事會。一面爲州郡自治團體

執行機關。同時即爲國家地方行政官署。掌理國家之直接行政事務。

第六 索遜哇麥 索遜哇麥雖亦分全國爲縣。然純係國家行政區域。並非地方自治團體。縣設知事。並有由最多額納稅者。及國會議員選舉人所選出參事會員組織之。縣參事會然仍係國家機關。而非自治機關也。

第七 索遜瑪寧 肯索遜瑪寧區分全國爲郡。一面爲國家行政區域。同時爲郡自治團體區域。郡設郡參事會。爲自治團體代表機關。由所屬各鄉選舉。

第八 其他多數之國。太率分全國爲縣或郡或稱爲區。一面爲國家行政區域。同時即爲自治團體區域。如休互芝堡遜丁哈典羅衣斯新家理伯向堡理伯及瓦德克等大抵如是也。他如安哈爾特亦然。

第九 索遜哥布果達 索遜哥布果達分全國爲郡。純係國家行政區域。除市鄉外。別無上級自治團體也。

以上第略舉重要各國地方行政制度大概而言耳。德意志各國制度。要以普魯士爲最完善。

可爲各國模範。當於次節論述之。

第三項 上級自治團體之住民公民及國家之監督

上級自治團體住民。以有德意志各國國籍。及於自治區域內有住所爲限。擔任自治團體公職。一方面視爲權利。一方面認爲義務。其公民資格。公職強制。與關於市鄉自治團體所述者。大略相同。上級自治團體。亦與市鄉相同。於國家監督之下。執行自治行政事務。國家監督權之行使。有屬於中央官署者。有屬於地方長官者。其監督自治團體方法。如認可制定自治條例。財產處分。及自治職員。並解散自治團體之機關等事項爲重要內容。亦與對於市鄉自治團體之監督相同也。

德意志各國。關於自治團體之監督。國家地方行政官署。對於其區域內自治團體之機關。如自治議會或參事會。議決認爲有違法時。得中止其執行。而取決於行政裁判所。又自治團體如負有法律上財產給付義務而不肯履行者。監督官署得強制其編入預算實行支出。是亦監督方法中重大之事項也。

第二節 普魯士之地方自治制度之大要

普魯士初級地方自治團體。曰自治團體。其與市相當者。曰市自治。與鄉村相當者。曰鄉自治。其上尚有州郡二級。蓋普國國家行政區域。分爲州縣郡三級。其中惟縣純爲官治。州與郡則各爲自治團體之一階級也。

州與郡一面爲國家行政區域。一面兼爲地方自治團體區域。可謂爲官治與自治混合制度。然其所混合者。不過區域而已。至關於事務。國家事務。由官署執行。地方自治事務。由地方團體掌理。惟其中有以國家事務委託地方團體。或其機關行之者。然此項事務主體。仍係國家。故與自治事務。宜有區別。又有雖係國家事務。亦須與該區域內。公舉之名譽職員。協議而始行者。國家行政區域。州爲最上級。州分爲縣。縣更分爲郡。地方自治團體。雖亦分爲州郡及市鄉三階級。然鄉常包括於郡中。至市則人口滿二萬五千人以上者。卽與郡分離而屬於州。若柏林市則得立於州外也。

普魯士上級自治團體機關之組織。恆出於下級自治團體機關選舉。如郡議員一部分由鄉

會議員選舉。州議員又由郡會議員選舉。與法國之採用各級團體一已直接選舉者不同。其徵稅方法亦非如法國由各團體直接賦課也。州之經費出於郡。郡之經費又出於鄉。或市。鄉始對其住民直接課稅焉。又普國於市與鄉之間。有所區別。蓋因商工諸業集於市街。而鄉村人民多事農桑。職業之關係既異。則其法制亦自不能強同耳。市鄉而外。有所謂私領地者。亦爲獨立區域。此則純由歷史上之關係而來。至於地方警察。本屬內務行政中重要事項之一。除大都市特設警察官署外。其餘均由市長或市職員管理。然其性質純係國家事務。特委諸市機關耳。鄉則別設警察區域。稱爲治安判事區云。

第一款 都市

普國市制。自一千八百〇八年發布以後。屢經修改。至一千八百五十三年始爲定法。凡都會中營業及經濟狀況。異於村落者。歷史上卽自成爲市。迨後法律定市鄉自治制度時。而施行市制。市之人口滿二萬五千以上者。得與郡分離而直接隸屬於州云。市有三種機關。一市議會。二市參事會。三市長。

第一 市議會 市議會有決議都市事務及監督全市行政權限。故市之一切事務均須調查明晰。無稍瞻徇。但市議會決議之事項。除財產外。尚須經行政合議會。即市參事會之認可者。若行政合議會否決。宜明示其理由。市議會不服。則兩方面選任委員協議之。委員尚不能決。則由縣參會裁定。至其決議之事。若違法越權或損害公益。而市政合議會不問時。縣參事會得強令取消焉。

選舉議員。係採用三級制度。以各選舉人所納直接稅（即地稅所得稅房產稅及營業稅等）之總額。分爲三部分。自納稅最多者起。順次排列。至與全市納稅總額三分之一。相當額爲止。爲第一級選舉人次。就納稅次多者起。依次排列。至滿全市納稅總額三分之一。相當額爲止。爲第二級選舉人。其餘概列入第三級。每級選舉人。各選其市應出議員三分之一。如全市共應選舉六十人。則每級選舉人各舉二十人。較諸一般選舉法。可免一階級獨占之弊。而得平均貧富勢力。

市會議員任期六年。每二年改選三分之一。其第一次及第二次改選以抽籤法定之。

市會解散權。操諸政府。惟須由內閣發議。而國王命之。其所以不以此權畀於地方行政長官者。蓋示鄭重也。普國會解散柏林議會一次。此外未見其例。解散後六個月內。必須召集。當新陳不接時期之行政。由內務大臣選派委員代任焉。

第二 市行政員 市行政員。爲合議制而非獨任制。以市長及市參事員組織。市長外有副市長。此種合議制。卽市參事會。或稱爲行政合議會。柏林市參事會會員。共三十四人。其中十七人爲名譽職。任期六年。其他十七人爲有給職。任期十二年。市長副市長卽在其內。名譽職員。於市民中具有名望經歷者。選任。而有給者。則遴選專門人才充任。期滿後。往往連任。俾得久於其事。市參事會執行議會決議事件。對於外部。爲市之代表。而市長實爲其議長焉。至人口不滿二千五百人之市。大抵不設市參事會。市之行政。專由市長執行。蓋取獨任制者也。

市長於自治行政外。兼分任國家州縣郡之行政。其條目以法律或命令定之。

第三 市行政委員 關於都市中學校租稅。貧民救助及其他細密之事。別有委員。除市會議員市參事會員外。更加選市民充之。以廣其參與行政之途。此等委員。概係名譽職。如柏林

市各部局委員不下二三千人。與其他有給職吏員執掌市政。故事無不舉也。其他地廣人稠都市。得分爲數區。分劃之職。由市參事會掌之。每區置區長。其位有在市參事會以下。受其節制。但由市會於市民中選任。不必皆爲市會議員也。

第二款 鄉制

鄉之重要職員。惟鄉長。鄉之自治行政。不外關於其鄉牧蓄耕作共同農事。及鄉有道踪學校等公共事務。其議決機關爲鄉會。以鄉住民中有選舉權者全體集合。或以選舉人之代表者組織之。鄉會關於鄉之公益事務。有議決權及監督權。故得檢查鄉長所管之簿書。若地方行政長官有諮詢時。並得陳述意見。鄉長執行鄉之行政事務。所謂行政事務者。包括自治行政及由法律所委任之國家行政而言。鄉長以下有書記二人。爲其輔助。在封建時代。鄉長往往有世襲者。今則概由鄉會選舉。其任期爲六年。鄉長於自治行政外。亦執行警察事務。但須承治安判事之命。惟緊急時。則不在此例耳。至鄉長職爲義務制。固不待言也。

至與鄉類似之地方區劃爲私領地組織。私領地乃封建時代遺物。其領主有半政治的性質。

職權。以鄉長資格執行公務。但有時亦須受治安判事之指揮。

鄉及私領地之地方政治不能發達原因。由於區劃過小。對於道路學校諸公務經費。往往不克負擔。新制於是有所許鄉及私領地聯合。此等聯合而成之新團體。常與治安判事區劃爲同一經界。且須設置議會。其議員選舉依上述之三級選舉制行之。

第三款 郡制

郡管轄市鄉及私領地。惟人口有二萬五千人以上都市。得便宜與郡分立。名爲市郡。分立時。由市發議。經內務大臣認可。若以勅令命其分立。則不問人口之多寡矣。

昔日郡。祇爲國家行政區域。今則爲獨立法人。享有財產而負擔義務。其行政事務。除郡之自治行政外。並有受國家委任負擔執行國家事務之義務。如軍旅等經費。卽其例也。若關於道路橋梁等之經營。則純係郡之固有事務耳。

郡有制定條例之權。但以（一）法律所特許者（二）法律上載明須從該地之條例者（三）法律上無明文亦不禁止者爲限耳。又得訂立使用公共物規則。其權限屬於郡會。然須受國王

認可。凡居於郡內者。皆有爲郡民資格。併得代議郡之行政。使用郡之公物。其義務則爲任名譽職及負擔郡稅也。

郡之行政機關有三。一郡會。二郡常任委員。三郡長是也。郡會議員選舉方法。其初有主張直接選舉者。有主張三級制者。終以贊成者少。採用生計主義法。分爲大地主村落及市三種。務使各階級人民不至偏枯也。

因選舉郡會議員而設選舉組合如左。

一 郡內中等以上地主之選舉組合。凡納地稅及房產稅二百二十五馬克以上者。諸營業者。及鑛山主納稅最多者。屬之。

二 村落之選舉組合。凡郡內各鄉代表人不屬於第一等組合中之利得地主。納中等以下稅之營業人鑛山主屬之。

三 市郡之選舉組合。即郡中市郡。若無市郡。即無此種組合。

郡會議員之員額。依人口多寡而定。凡二萬五千人以下之郡二十五人。二萬五千人以上十

萬以下。每五千人增加一人。十萬以上。每一萬人增加一人。

議員額數既定。則選舉時。務使三種組合之被選舉人。分配各得其宜。故（一）先依市郡人口。定被選舉人之數。但不得逾議員總數之半。若市郡祇一處。則不得逾議員總數三分之一。（二）除前項議員外。其餘由中等以上地主組合。與村落組合。各得其半。若中等以上地主組合人數過少。不及所分配議員之數。則選出議員之數。與組合員同數。餘由村落組合選舉。如所分配之議員。應得十人。而組合員祇七人。則由該組合選出七人。其餘三人。由村落組合選出之。各組合選舉法。其在中等以上地主組合。則由組合中人依法集合於郡廳所在地。郡長爲主席。每一人投一票。凡有選舉權者。必須爲德國人民。具有獨立之資格。具有榮譽權者。法律上並許其委人投票。如官吏法人婦女未成人。而有土地者。均得委託代理人代爲選舉。蓋所以保護其經濟上之利益也。惟其代理人。必須在郡內有土地或住宅者。若村落選舉組合。則選舉方法。尤爲繁瑣。常另設選舉區。依人口數選出議員。其中選舉人有三種。郡內各鄉代表人一也。不入中等地主組合之獨立地主二也。未納多額稅之營業人或鑛山主三也。第

二及第三選舉人。須本人記名投票。第一選舉人則由代表人行之。代表人數依鄉民多寡而定如左。

四百人以下

一人

四百人以上八百人以下

二人

八百人以上千二百人以下

三人

千二百人以上二千人以下

四人

二千人以上三千人以下

五人

三千人以上每千人遞增一人

代表人由鄉總會或代議會選之。但須在其鄉內有選舉權者方合格。

各區既選定選舉人。屆期集於郡常任委員所指定之地。投票由郡長指揮。

分區之意。在平均各組合之生計。故中等以上地主及高等營業人。各自投票。而小地主及下等營業者。則合成團體而投票。蓋使各階級經濟上之勢力反映於郡會也。

市郡亦以人口爲標準。若分配之議員額數邊少。則數市聯合而設一選舉區。凡由市選出選舉人。由市會議員及市參事會會員會同選定。屆期赴郡廳所在地而行選舉。由郡長指揮之。凡市部組合中必居市內有選舉權者。得爲選舉人。反被選爲郡會議員。而地主組合及村落組合中。必居郡內一年以上。且於鄉之選舉會有選舉權者。方得爲選舉人及郡會議員。郡會議員任期六年。每三年改選二分之一。仍由各選舉組合選舉。若總數爲奇數時。多數之半應解任。第一次應解任者。由郡長於郡會抽籤定之。

郡會爲郡自治團體議決機關。所有議員皆係名譽職。不受月俸旅費。茲舉郡會權限如左。

- 一 議決郡條例及各種規則。

- 二 當稅法無明文時（如軍興時徵發及車馬稅之類）定徵稅之法。

- 三 議決經費（即法律所規定之經費及事業費是也。若其事無關公益則不得開支）
- 四 議決稅則。

- 五 議決郡預算及審查其決算。

六 議決管理郡有土地基本金。及營造物諸工程。

七 議決郡自治諸職員之組織人數及俸給。（此職員係指學校委員建築委員等而言）
若任用吏員之權則屬於郡參事會）

八 選舉郡參事會員。及特別委員。

九 官署諮問時陳述意見。

十 處理法律或命令所委任之事項。

由是以觀。議決經費及稅則。實爲郡會重要職掌。但須注意者。郡會對於徵收新稅之權。頗受限制。因新稅易亂全國稅制故也。法律於郡之歲入。有徵收至國稅百分之幾限制。此等租稅。或課土地。或課營業。或課所得。負擔各異其人。影響亦自不一。若一任郡會自由定稅。恐有不公平之慮。是以郡會課特種稅時。必有其不可踰之一定稅率也。且郡稅總額亦有限制。即郡會欲徵收較郡之國稅總額五成以上稅額時。必須得中央政府正當監督官廳（即柏林財政大臣及內務大臣）之許可焉。

郡會爲謀郡之利益。得確定制度。如設立教育慈善機關。本爲管轄範圍以內事務。自屬於郡會職權。若非關於地方事項。如設立裁判所制度。則權限所不及也。然創設新制。又恐以負債或重稅。使郡蒙過當之負擔。故課稅既有一定限制。而非法律所許可之負擔。亦須經中央官署認可以實行其行政監督權也。

郡參事會爲郡之執行機關。以郡長及參事會員組職之。參事會員。由郡議會選任。不必定須郡會議員方爲合格。其在大郡。則另聘法律專家以備顧問。但不加入議決之數。此等職員任期六年。每二年改選三分之一。再被選者得連任。

郡參事會之職權大要如左。

一 提出議案於郡會。並執行郡會議決事件。但依法令或郡會決議（特設委員或主務吏員者不在此例）

二 執行郡之行政事務。但必依郡會之決議及法律並維持其預算。

三 任用郡吏。監督其所行之事務。

四 官署諮詢時陳述意見。

五 掌理法令所委任之自治事項。

郡參事會長由郡長充之。郡長資格須高等行政官或高等法官。或居郡一年以上。在郡有土地住宅者。或在郡爲法官四年或候補行政官者。或爲自治行政吏員滿四年者。由國王任命。郡人中有具此資格。郡會雖得推荐。然不能指派也。蓋郡政之良否。視郡長之得人與否爲轉移。故取官選制度。昔普國多用本郡人爲郡長。後乃不拘此例。蓋所以杜爭競之風。而期便於得適當之人材耳。

郡長有代理員二人。由郡會選本郡人充之。任期六年。當選者須受州長之認可。且對於郡長宣誓而後就職焉。

郡長有兩種資格。一爲國家行政官。執行郡內國家之直接行政事務。一爲郡參事會之議長。執行自治事務。茲第述自治行政上職務。其屬官治者不贅焉。

郡長視察自治行政之全體。及郡參事會會員職務。其尋常事件。無須經郡參事會會員全體會

議者得單獨執行。又提出議案於郡參事會執行其議決事件。對於外部以郡參事會名義爲郡代表。署名於文書。但使郡負義務事項。必須有郡參事會員或特別委員二人連署。契約上亦須記明郡會及郡參事會之同意。其須受長官認可之件亦同。凡有營造事業時。恆令郡人充特別委員以監察之。選派特別委員屬於郡會會長。除以議長資格到會外並得投票。

郡以下之自治行政事務由縣長視察之。郡則由州長視察。但須與縣參事會或州參事會商酌而行。

視察目的。在視察自治行政。是否適合於國家法令。其設施是否有條不紊。故視察官署得命其所屬吏員報告事務。呈閱簿冊。並得檢查預算決算表。檢點財產及金庫。

郡參事會郡會或特別委員所決議。如有違法越權時。郡長有拒否之權。所謂拒否者。即停止執行是也。但必須聲明理由耳。若郡長以爲可。而其長官以爲否。則郡長不得不從而否之。郡參事會等不服。得出訴於縣參事會。而以高等行政裁判所爲終審。惟此項行政訴訟事件。發

生十四日後。即不得提起行政訴訟。

視察官署有解散郡議會之權。但必須由內閣發議。以國王命令行之。解散後六個月內。須重行選舉。選舉未成立以前。其參事會及特別委員仍得行其職務。

郡之官署。尚有治安判事。爲一千八百七十二年之郡制所創設。分全國爲五千六百五十八小區。由國王任命治安判事。掌理其區內之地方警察。惟此等官吏。並非專務性質。純爲名譽職。蓋取法於英國。

治安判事有指揮鄉長治及巡警權。惟不屬於郡長懲戒權之下。而服從郡參事會懲戒權焉。

第四款 州制

州制係千八百七十五年公布。千八百八十二年復經改正。依州制規定。州亦爲自治團體。故有法人資格。凡州內市府郡鄉皆屬之。西柏林亦屬波登堡州。今獨立別稱爲州部柏林。此其特別者也。州合各郡而組織。故郡住民即係州住民。有參與州自治行政及使用營造物之權利。利益負擔納稅及就公職之義務焉。

州自治團體。於自治行政範圍內。得發布條例與郡相同。州會組織法極簡。以郡爲基礎。議員從各郡會議員中選充。其數視人口比例而定。平均計算。每郡得二人。但人口滿五萬人以上之郡。每滿五萬人得增一人。各郡所出州會議員之數。由州常置委員定之。既經議定。必須宣布。關係人若不服時。得訴諸該委員。由該委員裁決。惟市會議員中。常由市會議員與市參事會員會商選定。以市長爲議長。將來鄉自治法若漸完密。其選郡會議員。當亦應如州會法也。選舉州會議員之細則。於州自治制定之。其選舉權要件如左。

一 須爲德意志人民而年在三十歲以上者。

二 須有獨立資格者。

三 須有榮譽權者。

四 須於州內有土地。或有住所滿一年以上者。

州會議員任期六年。舉行選舉。由州長命之。若關係人有異議時。得訴諸選舉會長。由會長提出於州會。使調查其是否。要之與選舉有關之事。均由州會議決。若有不服議決時。得訴諸高

等行政裁判所。州會議員由國王召集。每年至少一次。若有要事。臨時亦得召集。又有所謂國王委員者。對於州會代表國家。以保護身家利益。常由州長兼充。但不妨舉人自代。凡州會之召集開閉會場中一切庶務。及官署與州之交涉。均主持之。故國家有所命於州者。由其傳達。州會有所陳於官署及其輔佐官吏。亦由其介紹。故常得赴州會或州常置委員會會議。會中遇有質問。必須答復。惟無投票之權。

州會議長及副議長。由州會直接選充。議長開閉會議。整理會場秩序。選舉議長會。常由其中年長者任主席。州議會與郡會異。其體制略同於國會云。

州會事務有二種。一為自治行政事務。一祇對於官署陳述意見。凡關係於州事務。皆得條陳並答復政府諮問。但採用權。仍屬諸政府。州會應行議決事件甚多。舉其大要如左。

一 州條例之制定。

二 州稅之賦課方法。

三 基本金之支出事項。

四 州財產收入金之支出。

五 州公債之募集。

六 關於保證鄉公債事項。

七 州財產之處分事項。

八 州預算及州之決算。

九 州之訴訟事件。

十 依法律命令委任於州之事件。

十一 州長及州常置委員之選舉。

十二 關於補助金庫事項。補助金庫。蓋有經營公益事業而無資力。便於借貸起見而

設者。其年息極低。如鄉自治團體。關於土木工程或償還公債有所不足。皆得向金庫

借貸。即以私人資格而經營公益事業者亦然。

州常置委員。乃州自治團體執行機關。其職務與郡參事會略同。所異者。惟不管理國家之直

接行政。州常置委員。以議長一人。會員七人以上。十四人以下組成之。由州會選舉。凡有被選舉權者。均有選舉權。在職官吏皆可被選。但州長縣知事。則不在此限耳。

州常置委員職權如左。

一 提出議案於州會。並執行其決議事件。

二 管理財政及建築事項。但必依法律命令或州會議決之州條例。且其經費。不得溢於預算以外。

三 選舉及監督州之官吏。州長雖由州會選定。然亦受該委員監督。

四 中央各部長官或州長諮詢時。陳述意見。

州長爲自治行政有給官吏。由州會選定。經國王認可而後就職。若國王不認可。須由州會再選。再選後仍不認可。內務大臣得派員代理。但一切費用。仍由州任之。州會不願再選。或再選者。仍係前次之人時亦然。至州長任期六年乃至十二年。

州長提出議案於常置委員會。且執行其議決事件。對於外。爲州代表。以州長資格。與其他官

署或個人文件往還。必須簽名。然若令州負擔特別義務時。必有常置委員二人連署。如係契約。須載明經常置委員會或州會之決議。倘其決議。必經長官認可者。並須載明業經認可。否則該契約爲無效。

州長得置補助官。分任州事。陳述意見。但須經州會議決。其選任權。亦在州會。

州長補助官吏最重要者。爲州評議官。工務評議官。法律評議官等。此項評議官。一經選任。須向州長宣誓後就職。至各局所或金庫等官吏。則不必經州會得由常置委員選任。州會僅以其等級月俸等載諸預算而已。

普國官吏有直接官吏。與間接官吏之別。所謂直接官吏者。指國家官吏。而間接官吏。則指自治團體官吏。故州之官吏。其二例也。是外尚有州特別委員。乃因監督一事或處分一事而特設者。其人數及權限組織。由州會議定。至其選任。則屬於州常置委員。

州之歲計預算。由州常置委員編製。其收支款項節目。均須一一記載。提出於州會。經其議決。並由州長查核使無浮濫等弊。非有州長命令。不能開金庫。其出納有委任狀。由州長核發。若

其費用超過預算之定數。或臨時有急需。則視爲全州之義務。州長及常置委員可設法籌措。但異日州會若不認可。須負其責任。決算表歸會計主務員編制。由常置委員提出於州會。經州會查核而決議其當否。

徵收租稅。亦由議會議決。大約分賦於各郡。其率以各郡直接稅爲標準。常不用州稅之名。而併入郡費中徵收。蓋非特可省徵收煩勞。且以自治組織大小不同。如此方免得費也。

分賦州稅於各郡。由州常置委員定之。各郡不服。得援成例訴諸該委員。由該委員判定。若仍不服。則得訴諸高等行政裁判廳。關於土木工程。若甲郡乙郡利益不均時。則其義務亦應有厚薄之殊。將由州會議決而分擔焉。

州會議決事件中。有須受國家行政部認可者。大略如左。

- 一 須受國王認可者。如制定州條例是也。
- 二 須受內務部認可者有三。

甲 分賦於各郡之稅額。

乙 公債之募集。

丙 關於保證金事項。

三 須受內務財政兩部認可者有二。

甲 課稅逾國稅百分之二十五者。

乙 使其州負義務及五年以上者。

四 須受各該主管部認可者。如教育事項須經教育部認可等是也。州自治團體如違忘法律上義務。國家視察官得提付懲戒。如有不服。得提起行政訴訟於高等行政裁判所。

解散州會亦國家監督方法之一。但須由內閣發議。國王命之。解散後。須於三個月以內重行選舉。但其間州常置委員或特別委員仍繼續執行事務耳。

第二章 法國地方自治制度之大要

第一節 概論

第一款 法國國家之地方行區域

法國在一千七百八十九年以前分全國爲三十二省。省置省長一人。掌理警察財政裁判及其他行政事務。維時各地之行政頗不統一。至一千七百八十九年大革命發生後。地方制度亦謀所以整理之者。於是於一千七百九十年八月。乃釐定分全國爲八十六州。各州復分縣。縣分爲市。是爲國家行政區域。採用三級制度。吾國現行省、道、縣行政區域。頗相近似也。縣以下更有區之設置。此則僅爲司法區域。今猶存焉。

第一 州 州之分割。雖始於一千七百九十年八月所頒之法律。然其時純以州爲國家行政區域。無法人資格。至其組織。則有州議會。州行政委員會及州長等三種機關。州議會議員及州長均由人民以普通選舉方法選舉。州行政委員則由州議會議員互選。州議會每年集會一次。會期一月。州行政委員會乃常設機關。有州之行政分權。至於州長則僅司執行而已。與今日州長權限大有廣狹之殊也。

州之官吏純由民選。頗與法國向之中央集權主義相反。實際上弊害亦不能免。嗣後屢經改

革。至共和三年。即一七九四年。乃裁撤州議會。是改革爲州行政委員會。蓋前此州行政委員會定額八人。至是減爲五人。仍由民選。州長則由政府任命。共和三年州制。仍含有地方分權之元素。未能適合於法之中央集權主義。至共和八年。即一七九九年。乃全廢民選制度。裁撤州行政委員會。純採獨任制。設州長一人。負州之行政責任。至州參事委員會。雖係合議制機關。然參事員額。除賽納州有九人外。各州僅有三人。皆由政府任命。且其職權。僅備州長諮詢。及兼充初審行政裁判所而已。與合議制行政委員會其性質。固自不同也。

現今法國之州。大致仍沿用上述制度。州長由內務總長選定。經大總統任命。在法律上。凡法國人民年滿二十一歲。完全享有公權者。皆得爲之。並無何種積極資格。依實際慣例。州長多由縣知事或州書記官長中選任。縣知事又大都以曾任內閣事務所員（如國務院秘書）或州長公署事務所長充之。蓋州長一職。雖不得謂爲純然政務官。然實含有政務之性質。爲政府代表。而政府政策。恆不免操縱於議會多數黨也。

州長具國家地方行政長官資格。所有職權。以關於州之事務。代表國家依法律命令執行州

內國家直接行政事務。監督州之自治行政等事項。爲其重要內容。其佐治機關。爲州事務所長。州書記官長。及州參事會。

州參事會參事員。由政府任命。須具有（一）年滿二十五歲以上。（二）得法學士證書者。或曾任州議會議員。或市長。或司法官。或高等行政官。而在職滿十年以上者等資格。其職權爲關於行政裁判事項。及關於州之行政州長諮詢事項。凡州長諮詢有屬於州長任意者。有法律命令規定。惟必須經州參事會之同意。

第二 縣 州爲國家最高級行政區域。州更分爲縣。縣之設置。亦自一千七百九十年始。其初與州相同。有縣議會及縣參事會與縣知事三種機關。至共和三年。即一七九四年裁撤縣治。以州與市分掌縣之事務。至共和八年。即一七九九年。又復設置。是爲現制之始。

縣設縣知事。由大總統任命。亦係獨任制。其在州一方面。爲國家行政區域。同時兼爲自治團體區域。有法人資格。若縣則純爲國家行政。不認其有獨立人格也。

縣雖非法人。而縣知事又係爲獨任制。然亦有縣議會。其性質殊略同於州參事。爲縣知事諮

詢機關。特不若州參事會之掌理行政裁判耳。又關於以直接稅分配於各市事件。須經縣議會議決。此外則市民如欲請求減稅。亦由縣議會提議。特其結果。止於陳述意見而已。

第三 市 一面爲自治團體區域。同時亦係國家行政區域。市長不僅爲市自治團體執行機關。並爲國家地方行政官之一種。自爲政府代表。依法律命令所定執行市內國家直接行政之職責焉。

市長一職。在一八八二年以前。係由政府任命。而不由地方公舉。今則除巴里市市長仍由大總統任命外。餘皆由市議會議員中選之。

第二款 法國之地方自治團體

法國國家直接行政以大總統爲中樞。大總統藉國務員以施行其政治。國務員在於分治區域。則有州長、縣知事、市長爲代表。故州與縣與市皆爲國家行政區域。惟此項分治區域。有不獨爲地方行政長官設定權限之標準。而同時又別成一種獨立團體。可以自行處理其特別行政事務者。如州與市是。州市均有其議決機關。州議會及市議會是也。州市均有其執行機

關。則州長與市長實當其任。州市有州市財產。有州市預算。惟州市之自治範圍。不相一致。卽州以官治爲主。自治團體事務較隘。市則以自治爲主。故市長以國家行政官資格。對於中央關係較爲薄弱耳。至於縣則純爲國家行政區域而非自治團體也。

法國於一七八九年十二月頒定制度。分全國爲州。州分爲縣。縣又分爲市。各有議會議員。由人民選舉。當時雖未明認州縣等有法人資格。然凡關於州縣等地方各項事務。及謀全國利益之事件。皆取決於議會。殆可謂爲地方分權極盛時代。未幾至共和二年。卽一七九三年。乃一反乎此。翌年。卽共和三年。廢止州議會。並裁撤縣治。舉前此所允許各地方政治上自由。悉行剝奪。暨乎共和八年。卽一七九九年。拿破崙第一執政時。頒行例律。採用中央集權制。惟欲其命令施行全國。然在他方面。猶不得不博尊重民意虛名。於是委任州之紳士。組織州參事會。州長亦任用其市之紳士。組織市參事會。職權甚微。且並非出於人民選舉也。

一八三〇年後。復由中央集權而遷爲地方分權。惟其進程序。不若前此革命初時之驟。故一八三一年及一八三三年憲法及法律。均規定地方議會。議員當由民選。關於選舉制度。

亦有採用普通選舉者。州之法人資格亦係以一八三三年五月之法律明認之。縣制自共和三年裁撤。至共和八年旋即恢復。然拔爲國家行政區域之一。而不認其爲有法人資格也。

法國於初級地方自治。非若普國市鄉之有區別也。蓋在革命以前。都市與鄉村。本有軒輊。且各都市亦非受治於同等法律。都市中得政府特許而享有自治權者。稱爲自由都市。其他之市。無自治權。至於鄉村。則無此權利。雖設有鄉會。然其組織無定法。開會無定期。但由教育會長老。臨時召集。討議慈善事業及教育而已。

暨乎一七八九年之革命。乃於十一月以法律規定。不論都市鄉村。均組織市政機關。實行地方自治。此實破除專制時代都市與鄉村之不平等。而欲躋市鄉於同一地位也。凡前此視自治爲所謂自由都市特別權利者。至是而爲都市與鄉村共同法律矣。市制始於共和八年。即一七九九年後。雖屢經改革。以成爲現行制度。然其基礎。實基於此。共和八年市制。可謂爲現行市自治之母也。依此制度。不論都市鄉村。均設市議會及市長。辦理市之公益事務。惟市議

會議員。非由市民公選。乃由中央政府或其代表機關任命。如大都市市長及其佐理員。均由第一執政任命。其人口不滿五千之市。其選任市長市議會議員。均屬於州長權限云。

共和八年之市制。仍以中央集權主義爲基礎。厥後經過第一帝政時代。及路易第十八世王政時代。雖相沿而未有重大變化。然地方分權趨勢已日進而日烈。至一八三〇年七月革命後。改訂憲法。漸次擴張民權。於是自治制度。亦因而有所變更。一八三一年三月。以法律規定市議會議員。須由人民公選。市長及其佐理員。由政府於市議會議員中選任。一八三七年又經修正。而市議會權限愈形擴張矣。

一八三一年之法律。雖定市議會議員。須由人民選舉。然尙採用制限選舉主義。至一八四八年路易斐理浦退位。第二共和告成。政府對於市制。雖仍舊慣。無所變更。但已由制限選舉而改用普通選舉制度矣。至一八五二年七月。又以法律規定。政府得解散市議會。臨時由政府任命委員組織市委員會以代之。又市長及其佐理員。不必以市議會議員爲限。故中央集權主義之元素。較前此又有所增耳。

一八五二年後第二共和覆滅。繼以拿破崙第三之第二帝政。市自治仍沿舊例。至第二帝政時代之末。地方分權漸占優勢。至一八七一年。第二帝政又覆滅。第三共和告成。於是鼓吹地方自治。不遺餘力。一八七五年憲法成立後。自治基礎確定。各種行政。亦漸以和平而進行。一八八二年之法律。規定市議會議員及市長。均由民選。一八八四年以來。屢有修正。以迄於今。除巴里一市爲特別制度無民選市長外。其餘各市雖選舉監督較嚴。然要不失爲自治之地方分權也。

第二節 州自治制

第一款 州自治制之發生及其變遷大要

如前所述。法之改省爲州。始於一千七百九十年。斯時州有較大之自治權。至共和八年。即一七九九年。拿破崙第一執政時代。而遭頓挫。州之爲州。遂無自治可言矣。

一千八百三十年七月革命第一帝政覆滅。王室中興。自治權亦漸恢復。至一八三三年五月之法律。既明認州爲法人。是年六月復以法律規定。州議會議員悉由人民選舉。而州自治有

振興之希望矣。

一八五二年拿破崙第三雖由共和而變爲第二帝政。然州自治實由此而漸次擴張。經一八六六年及一八七一年兩次法律。而州自治權乃愈臻發達。現行制度即本於此也。茲就一八七一年之法律擴張州自治權範圍重要之點。而略舉於左。

一 增加州議會。確定議決事項。前此州議會議決事件。非經政府認可。不能有效。依此法律。則除特定事項。仍須經政府同意外。其他議決事項。若無違及法律情事。即不得輕易取消也。

二 政府之認可。前此非明示不可。今則分爲明示與默認兩種。明示認可。議決事件須俟認可始能有效。默認則行政官署限于州議會閉會後三個月以內。得表示反對意思。且須聲明其理由也。

三 設置州常置委員會。關於此組織當於次款論述之。

第二款 州自治團體之機關

第一項 州議會

第一 州議會之組織。州議會議員。由州內法國人青年滿二十一歲以上者。依普通選舉方法選舉之。凡年滿二十五歲以上。繼續住居州內滿六個月以上者。得被選爲州議會議員。惟尙有應行停止其被選舉權者。如左。

一 現役軍人。

二 曾統御法國之王族。

三 州議會議員。因特定之懲罰而解職者。此懲罰又分爲兩種。

(1) 因拒絕履行法律所規定之義務而受懲罰者。一年以內停止其被選舉權。

(2) 依一八七一年之法律。凡州議會議員。不得於通常會及臨時會外擅自召集會議。違者。三年以內停止其被選舉權。

以上爲絕對的無被選舉權。至於受刑事宣告而剝奪公權。或停止公權。又或受禁治產宣告。破產宣告者。不得有選舉權。及被選舉權更無論矣。

此外如本州州長。本州所屬縣知事。本州內司法及警察官吏。徵稅官吏。郵政局監督。官烟製造所監督。官森林。官權度。檢查官吏。大學校長。小學校教員。於其職務所在地之州選舉。均不得被選。

上述官吏。如其管轄區域外之州。雖得當選。然不得兼任。又州議會議員在任期內不得兼充國會及他州議會議員。並不得承攬本州之工程。

州議會每年開通常會二次。第一次於四月開會。第二次於八月開會。第一次會期以十五日爲限。第二次得至一個月。因州預算恆於第二次會期中提出故也。

大總統得召集州臨時會。如有州議會議員三分之二以上請求。州長亦得不集之。臨時會會期不得逾八日。

州議會議員任明六年。每三年改選半數。州議會議長一人或二人以上。於每年第二次通常會開會之始。由議員互選任期一年。

第二 州議會之權限。州議會以州之事務爲其主要職務。然關於國家直接行政。及州內

市之事務。亦有屬於其權限範圍者。法國於州自治權法律形式與大陸一般通則所採用。以概括的委任主義。使地方團體參與行政者不同。即法律並無賦與地方團體以若何行政權之條款。惟列舉地方議會所得執行之事項而已。然州自治行政範圍。其列舉州議會權限中所包括者甚大。故形式上雖若爲大陸式之概括委任主義之例外。實際則仍無所異也。州議會職權依法律所列舉者。大要如左。

一 關於直接國稅分配事項。法之國家稅。有定率稅與分賦稅兩種。定率稅者。稅法規定一定之稅率。由各地方徵稅官署。按率徵收。自無困難問題。若分賦稅。則其課稅總額。每年隨國家財政上之需要而定。國家議會。以此分配於各州。各州再分配於各縣。此分配方法。由州議會議決之。

二 關於州之附加稅議決事項。州稅之附屬於國稅徵收者。爲州之收入主要成分。

三 關於州公債之募集事項。以三十年以內。得以通常收入。或特別收入全數償還者爲限。

四 州選舉區之分割事項。

五 州財產之管理處分事項。

六 州道路及其他土木工程事項。

七 州之慈善及教育事項。

八 州所屬市之公益事項。如市營造物之增設。市場之改革興廢。市區域之變更等是也。

九 以州經費雇傭人員之資格事項。

以上各事項。均列入州議會之權限。且屬於所謂確定議決事件之範圍。確定議決者。不待國家政府之認可。一經議決。即爲有效。政府除對於其議決。認爲越權或違法者外。不得取消。此外州議會權限中。尚有所謂非確定議決事項者如左。

一 除法令以明文列舉屬於州議會議決爲確定議決事件者外。凡法令載有應經州議會議決事件。及國家利益與州之利益均有關係事件。經州長或州議會議員提出者。亦得由州議會議決之。此即所謂政府默認事件。議決後。雖不必經政府認可。然政府

得聲明理由停止其執行。但必於州議會閉會後三個月以內行之。

二 州議會議決事件須經政府明示認可。方能有效者。此等事件甚少。其認可方法有兩種。

(1) 由行政機關認可者。關於財政事件。如州所課之附加稅超過決定定率以上者。州公債之募集。其償還期限。在三十年以上者。州預算決算及永受遺產及捐贈遇有遺族或捐贈人之家屬抗議時。須由大總統經參事院同意以命令准許之。

(2) 由立法機關認可者。關於州經營鐵道之建築營業及管理方法等議決。須經國會通過。然此所謂鐵道。本非州自治固有事務。而有特許其企業之性質者也。若州承辦市街鐵道。則不必經國會通過。祇由大總統經參事院同意以命令准許而已。

州議會於上述各種職權外。尚有附屬權限。略舉如左。

一 請願。國家之直接行政。其有關於州之利益者。得提出請願。但關於自治問題。不得爲之。

二 諮詢之答覆。政府諮詢於州之事件。有法律規定應諮詢者。有出於官署任意者。然其答覆意見。則採用與否。一任政府自由意思。初無拘束效力。上述事項。雖亦須經州議會議決。然亦非必要也。

第二項 州常置委員會

第一 州常置委員會之組織。州常置委員會。始於一八七一年之法律規定。各州除州議會外。應設州常置委員會。由州議會於每年第二次通常會中互選委員組織。其員額自四人至七人。任期一年。再被選者得連任。

一八九九年以前。州常置委員會委員長。係以委員中年長者充任。至一八九九年七月之法律。乃改爲由州常置委員互選。

州常置委員會。每月開會一次。委員無故不出席至兩個月以上者。應解其職。州長有出席於州常置委員會答辨之權。會議非公開。故無議事錄可發布。

第二 州常置委員會之職權。州常置委員會。係因州議會開會有定期。不能終年行使其

職權而設。故州常置委員會。職務大都出於州議會之委任。然亦有專屬於州常置委員會一已者。茲分別敘述如左。

一 州議會所委任事務。凡屬於州議會權限內事項。州議會不能於會期內議決。得委任州常置委員會議定之。惟此種委任。其範圍及時期。均依委任而定。

(1) 範圍問題。州常置委員會所得討議事件之範圍。以由州議會明白指定者爲限。
(2) 時期問題。州常置委員會於州議會所委任範圍內之事務。一經議決。其委任職權。即因而消滅。

然州議會職權以內事項。亦有絕對不能委任於州常置委員會者。如議決州預算案。審查州之決算。分賦直接國稅是已。此外事項。法律雖許其委任。然第屬於一時權宜之計。非確定原則。故委任與否。一出於州議會自由意思。法律不惟無強制必要。且轉以州議會不委任爲希望耳。

二 專屬於州常置委員會職權事務。謂依法律命令規定。不必經州議會委任。當然屬

於州常置委員會權限內事項也。約舉其要如左。

- (1) 編定尋常鄉道及改定事項。凡貫通於全州大道。編定及改定。屬於州調會權限。至尋常鄉道。則由州常置委員會掌之。
- (2) 稽核州財政之支出。州長須於每月初將上月收支計算報告於州常置委員會。
- (3) 審查州預算案。州預算案由州長編製。須於每年州議會第二次通常會開會以前。提出於州常置委員會。經其審查。並附加案語。
- (4) 預算內補助於各市勸業慈善補助金分配事項。
- (5) 州公債募集時期及方法。為州議會所未確定者。亦由州常置委員會議決之。
- (6) 議定州建築工程投標方法及日期。為州議會所未明定者。
- (7) 年老者。孤獨者。或殘廢者。撫卹事項。

州常置委員職權。除關於本州自治事宜外。尚有國家事務。及關係於市之利益事務。亦屬於其權限範圍者矣。前者如依一千九百零五年法律。對於州常置委員會。與以召集州議會議

員及縣參事會會員。於選舉區開徵兵會議之權。一八八一年之法律規定。州常置委員會。得依市議會意見。審定以鄉村道路。改屬於公家事項。即屬於後者也。

第三項 州長

州長代表中央政府。執行州內國家直接行政事務。爲國家行政長官。然在他方面。州長又以州自治團體代表機關資格。有執行州內自治行政之職權焉。其重要者如左。

一 州長之發案權。一切事件。非經州長提案。州議會即不能議決。此實地方分權中最大缺點之一。蓋州長雖係自治團體代表機關。然要仍屬國家之官吏故耳。

二 州長之執行權。州議會及州常置委員會議決事件。均由州長執行。凡州之專務吏員。由州庫支給薪俸者。皆得由州長任用。又以州法人資格締結契約。亦由州長代表。

第三節 市自治制

第一款 概論

州縣之下有市。一面爲國家行政區域。一面爲初級地方團體。稱曰市或爲鄉。若就其住民職

業與經濟狀況言之。亦自有顯然區別。然法律關於二者組織形式上並不畫分。皆適用同一之法律者也。

法國之州。本出於革命時代人爲的創設。而市則本於自然成立。當革命以前。地方團體依社會及政治狀態。可分爲市與鄉二種。市設一官吏處。理行政事務。各地名目不一。其外尙有評議會。而鄉則有行政諸吏員及住民之總會焉。一千七百零二年。以敕令設公吏於各市。受地方長官之命。從事公務。當時因專制君主。採用中央集權主義之結果。此等公吏。頗受嚴重之中央監督。一千七百八十九年之革命。乃廢去都市與鄉村之區別。全國設四萬四千有餘之自治區。自一千七百九十年至共和八年。即一七九九年。十年間。屢經變更。遂有拿破崙之立法。其法制於各市鄉設市長一人。市佐理員一人。或數人。及市議會議長。掌管地方團體事務。及國家於其市之直接行政事務。市議會祇處理地方事務。市長市佐理員及市議會議員。皆由中央政府或其代表機關任免。而市議會決議。凡關於市地方事務。亦須經政府認可。自拿破崙帝政顛覆以來。此種極端之中央集權制。漸有變爲地方分權制之趨向。一千八百三十

一年市議會採用選舉制。市長亦由市議員中選任。然在一千八百八十四年以前。市議會尚無議決之實權。大抵皆須受中央政府認可。迨至一千八百八十四年之法律。關於此點。始為根本改革。市議會之決議。除依法律必須中央認可者外。皆得絕對為最後之決議矣。

一八八四年市制。乃根據一八八二年之法律。稍有變更而成為其現行制度。然自是而後。亦屢有修正。約舉其要如左。

- 一 一九零一年二月四日之法律規定。關於市自治團體收受遺產及贈與之事項。
- 二 一九零二年五月七日之法律規定。募集市公債事項。
- 三 一九零五年一月八日之法律規定。關於市之訴訟事項。
- 四 一九零八年七月八日之法律規定。關於市長及市佐治員免職及停職事項等是也。

第二款 市自治團體機關

第一項 市議會

第一 市議會之組織。市議會議員。由市民選舉。其額數以人口之多寡為比例。自十人至

三十六人。大市劃分市區者。每區得加選三人。法國現今各市中。惟巴黎及里昂兩市。劃分市區。然巴黎適用特別市制。故加選區議員之制度。惟里昂一市行之而已。

選舉依普通選舉法行之。即凡法國男子年滿二十一歲以上。完全享有公權。並住居該選舉區域滿六個月以上者。均有投票權。其被選舉權。與州議會議員相同。

市議會。每年開通常會四次。於二月四月八月十一月由市長召集之。其會期以十五日爲限。但經縣知事許可。得延長之。議決市預算於四月之通常會行之。得延長至六星期。

通常會外。尙得召集臨時會。臨時會之召集。有出於州長命令者。有出於市長意思者。有出於多數議員要求者。市議會議員。任期四年。每屆四年全部改選。

市議會議長。由市長任之。市長有事故時。以市佐治員代理。市佐治員有數人時。以名次在前者代理。如市佐治員僅一人。亦有不能代理之故障。則由議員互選臨時主席。以得票最多者爲當選。

市議會得由大總統經國務會議之議決。而命其解散。解散後。新議會選舉尙未成立時。得由

政府任命委員組織臨時特別委員會。代行其職務。至新市議會召集之日止。此項委員。其權限甚形狹小。僅止於維持現狀。及保守市之財政而已。

第二 市議會之權限。市議會職權。大都全爲市之地方事務法律。對於市自治團體之自治權。係採用大陸主義之方法。一八八四年市制。明言市議會依其決議。處理市之事務。蓋即概括委任主義也。然因欲防止市議會之越權。或不正當行政。該法律第六十八條、第一百十五條、第一百四十條等。規定市議會決議特定事項。須先受中央政府或其代表機關即州長之認可。後始發生效力。如售賣市財產。或永久出貸巨大土木工事之計劃。一般行政所用營造物使用之變更。市街之整頓創設或廢止。逾一定制限之課稅及募集公債等。均須受中央政府認可。又市自治團體之預算議決後。亦須得中央政府認可。始能施行。其所以取嚴重監督者。蓋恐市議會於法律所要求義務的經費。不列於預算。又或有不正當之支出也。預算中倘漏列義務經費。或有超過制限借款。或以公債與臨時歲入充市之經常費時。中央政府得修正其預算。使合乎法律之規定。爲適當分配。除此而外。則中央政府不得變更市議會已議決之

預算也。又恐市議會於純粹地方行政。或有超越管轄權限範圍。或侵越於中央的性質之職務。中央政府得宣告市議會之決議爲無效。市議會或利害關係會如有不服。得出訴於行政裁判所。故行政裁判所對於決定地方管轄權之疑問。有最後之裁決權限者也。

市議會又爲中央政府諮詢機關。於特定事項。中央政府須諮詢市議會之意見。又市議會關於公共事項有建議於政府之權。但以不涉及於自治問題爲限。則與州議會相同耳。

第二項 市長及市佐治員

市之執行機關。爲單獨制。以市長一人。市佐治員一人。或數人組織之。市佐治員人數。以市內人口之多寡爲比例。人口在二千五百人以下者一人。滿二千五百零一人以上至一萬人者二人。人口稠密之市。每滿二萬五千人遞增一人。但至多不得逾十二人。市長及市佐治員均爲名譽職。但關於職務上費用。得給以相當賠償。市長及市佐治員之任用。自昔恆視爲一至難解決之問題。蓋市長對於中央政府。有代表一市之責。而在他方面。則對於市又有代表中央政府之責。試一權其輕重。前者固尤形重要。則其任用之法。必由人民公舉。而不能出於政

府任命。毫無疑義。在地方自治尙未發達時代。市長一人。恆由政府任命。而不由市民選舉。至一八三一年市議會議員。採用選舉制時。始改爲市長。亦由市議員互選制度。現今則惟巴黎市長。仍由總統任命而已。

市議會選舉市長及市佐治員。須於市議員全體到會時舉行。用無記名投票法。以得票滿投票人過半數者爲當選。若投票至第二次。尙無人當選。則於第三次投票。以得票最多者爲當選。

市長及市佐治員任期與市議會議員同爲四年。

市自治行政事務。均由市長負其責。至市佐治員。則除爲市長輔助機關外。僅於市長因事故不能執行政務時。暫行代理市長之任務。及市長有所委任時。於市長指揮監督之下。執行其所委任事務之責任而已。

市長職權可分爲三。

一 市之行政事務。市長代表全市管理市內財產。凡一切自治行政事項。經市議會議

決後。悉由市長執行。他如編製市預算提案及實行。市內公共局所之管理及監察。市道路及土木工程之監理。及市吏員任免等事項。尤爲市長專責。而莫可旁觀者也。

二 市之警察事務。市長有全市之警察權。凡維持市內安寧秩序。皆屬市長責任。此警察權之行使。當視爲政府之代表乎。抑地方團體機關之職責乎。學說上聚訟紛紜。頗不一致。自歷史上沿革而言。則以市之警察事務。屬於地方利益之範圍。由來已久。即在一八三一年以前。市長由政府任命時代。其警察權已不屬於上級行政長官權力之下。而僅受其監督而已。故市長之警察權。當視爲以地方團體機關之資格而取得者也。

第三章 英國自治制度之大要

英國自愛德華三世設置治安判事職以來。州知事之權限。暫移於治安判事之手。治安判事實掌握地方行政事務之總監督權。而多數國會議員。亦出其中。此變從前之中央集權制度。爲地方分權制度。影響不可謂不大。然治安判事之人物。往往爲特種階級所壟斷。非若近

世所謂代議之性質也。一千八百三十年因救貧稅之增加。地方稅額大形膨脹。於是對於納稅者。勢不得不與以發言之權。且自製造業應用汽力以後。工業上辦法爲之一變。人口愈集中於都會。而商工業者。在社會上之價值。亦因而增高。社會各階級之價值與勢力。既有消長。於是國會代議制。自不能不受其影響。此一千八百三十二年有名之改革案所由成也。自此以後。政治權力之中心點。已不在貴族與紳士。而歸於中等社會矣。此等中等社會新得政權。益謀增加一己之勢力於地方。因致力於地方行政。研究與改革亦自然之勢也。

此外尚有促進改革之一大原因。卽市政之失態是也。當時國王及貴族等干涉政府選舉之結果。致政府之組織及制度。徒爲病民之具。不堪其苦。且在一千八百三十二年以前。數年內救貧稅日益增加。地方官府各懷地方偏見。因欲諉貧民救助責任於他處地方。於是施行不宜於進步的工業社會之住居法律。此救恤行政之所以不振也。蓋非改革全國統一行政制度。由中央政府加以積極監督。而欲求地方政治發達勢必不能。此等事務。從前多委於名譽職治安判事之手。而治安判事雖云受中央政府之指揮監督。其罷黜權亦在中央政府。然治

安判事本爲義務職。即令被黜於彼並無損失。此中央政令對於治安判事實際上不發生重大效力之唯一原因也。故英國治安判事。殊鮮免職之事。而中央訓令之權。亦歸於有名無實。當時有識者。深悟其弊。乃先謀國會之改良。而地方政治繼續更張。非無故也。國會經改革案通過之結果。旋告成立。於是決議。對於救貧法之施行及市政。先加以詳密調查。一千八百三十三年。任命救貧委員。俾任其事。一千八百三十四年調查報告書成。其所主張之改革案。即令地方行政歸地方納稅代表。且嚴定中央政府之監督。一千八百三十四年救貧法改正條例。即採用此主義者也。舊制寺區負擔貧民救助之義務。茲組織爲聯合區。各聯合區以區民所舉之貧民監督。組織監督會。監督之職務非如舊制。全爲名譽職。凡救恤分配及其他諸細務。皆由有給官吏掌之。此監督會及一切吏員。皆受倫敦中央救貧事務局之監督焉。

救貧機關。既經改革。而政府及州制度亦有更張之必要。一千八百三十五年發布市府條例。全國始有市府團體之組織。一掃從前特許狀之積弊。至一千八百八十八年發布地方政治條例。而適用於市府之組織。亦適用於州矣。

如上所述。地方行政屢經改革。其結果於是治安判事職務及價值因之頓減。除司法事仍保有其權限外。多歸新設之特別機關管理矣。

英國法律。司法與行政。向無明確區別。故治安判事一職。往往有屬於行政性質者。治安判事有保護治安之職。對於暴行者得檢束之。並就一切犯罪行預審。或單獨。或開小法庭。或特別法庭。判決輕微犯罪。此等裁判。以不用陪審官爲原則。

關於重要之事務。每年四次。全州之判事集合開庭。爲四期法庭。如有陪審官。則構成最下級刑事裁判所。不用陪審官時。則構成行政控訴院。對於治安判事單獨或開小法庭所下之命令及宣告。有裁決權。此等職務。兼有司法與行政性質。蓋其職務。本屬於行政。而形式上則與司法行爲頗難區別也。依英國行政法。凡作爲令。與不作爲令之處分。皆有刑事上制裁。而處罰權則屬於治安判事。其職分內之警察權。頗爲廣大。至於市府多不用治安判事。而用有給判事焉。

治安判事除上述職務外。尚有行政事務。得以自由裁量者。如關於貧民救恤。及衛生官吏之

罷免。與地方稅之賦課等事件。治安判事有裁決其法律上及事實上之疑義之權。此等行爲則純屬於行政之性質者也。

又治安判事於特別小法庭間。有任命地方補助吏員之權。如貧民監督官、及無給警察官是也。且對於地方掌管之各種內務行政。亦有管轄權。如關於道路行政。自有州會以來。治安判事之權已漸減少。然仍有屬於其權限者。此外如更正陪審官之資格名簿。許可酒類之販賣。皆治安判事事也。

以上乃英國自十七世紀至現今制度變遷之大要也。至於各種地方區別。及中央對於地方行政之監督。當順次而略述之。

第一節 州部

一 州議會組織。依一千八百八十八年地方政治條例於各州設州議會。其議員由每年有十磅以上價格之土地占有者。及不限價格房屋所占者之州民選舉之。州議會以通常議員、長老議員、及議長組織之。州會議員選舉人、國會議員選舉人、或不居

於州。而居於距州十五英里以內。於州內占有一定價格之財產。又或納一定額之救貧稅者。皆有被選爲州會議員之資格。州會議員任期三年。通常議員皆係同時退職。長老議員居通常議員三分之一。由州會選舉。凡有州會議員資格者。皆得爲長老議員。然實際上長老議員均由通常議員爲之。長老議員任期爲六年。每三年改選其半。州會議長與都市市長同。其位置由州會選舉。凡有州會通常議員資格者。皆得被選爲議長。然習慣上多由長老議員中舉之。此亦與都市慣例相緒也。議長任期一年。職務上當然爲治安判事。州會議員中受報酬者。僅議長而已。其報酬金額。由州會議決。州會之權限。州會權限。有關於州之吏員者。有關於州之行政者。州會對於州吏員頗有權力。除州會計官別有規定外。州會有任免指揮一切吏員。及定其俸額之權。尙有一大例。即掌管州之警察行政者。爲州會於其議員中。指定若干委員。及於四期法庭所委任之治安判事等所組織之聯合委員是也。至關於州行政職務。第一爲國家一般行政。依各種條例。中央行政一部份。向委於種種地方官府者。自地方政治條例

發布後。此等權限皆移屬州會。惟有一萬以上住民之都市。仍有權力如舊。故此等都市之議會及州會依條例委任。均有處理中央行政之權也。第二州會管理州自治團體一切事務。故有發布種種規則。及警察命令之權。並監督一切道路管理主要道路。掌管州財政。編製州預算。徵收州稅。保管財產。及爲法律範圍內之借債。此等權能。概由國會通過之條例所列舉。非有概括委任。除列舉者以外。無論中央事務或地方事務。州會皆無自由處分之權也。第三州會對於州以下地方官府。及地方區劃之行爲。亦有種種權力。英國行政於近世紀。大有進步。即對於地方區劃。及地方官吏行爲。取嚴重之中央監督是也。其結果凡小行政區劃之地方官府。大概須受倫敦中央諸官府指揮監督。然此種中央集權制。頗爲世所詬病。故依一千八百八十八年。地方政治條例之規定。地方政務局。得以經國會認可之臨時命令。將地方政務局。或其他中央官府對於地方諸官府之一切監督權。委任於州會云。又州會得整理錯雜地方區劃經界。亦地方政治條例所委任也。

第二節 村部

地方錯雜之狀況。州以下之區劃頗爲錯雜。昔時寺區爲唯一之村部區劃。厥後遇有行政之目的發生。即新設區劃。慣例固以寺區爲基礎。然寺區與州之間。本爲一種特別關係。故現今之新區劃。對於州殊無土地上之關連。蓋寺區並非限於一個連續之區劃。當一千八百七十三年。一州有分裂爲七十以上寺區者。且每一寺區於其區域外。尙有十餘小區劃者。其錯雜情形。可以想見矣。一千八百三十四年。聯合區成立時。其組織亦係以寺區爲基礎。合多數寺區爲一聯合區。然寺區往往有橫斷州之經界線者。故其聯合區亦往往橫斷州之經界線。一千八百三十八年成立之村部衛生區原則上。與聯合區同。其經界衛生區。分韜爲部與村部兩種。市部衛生區依住民之情形而組織。有時包含二聯合區之部分。及二個以上寺區之部分。組織市部衛生區。所餘聯合區域稱爲村部衛生區。村部衛生區吏員。即以村部貧民監督員任之。嗣後教育條例發布。凡不屬於都市區域內之寺區。或寺區一部分。此種部分往往貫通

州及都市一悉編爲學區都市則自編學校區焉。以上區劃之外。尙有國道區。畫埋葬區。劃守望區。劃等。各區劃之面積不相符合。故其行政事務亦各有所屬。不能委諸一官府之手。勢使然也。惟近時方針。有舉行政職務中重要者。屬於貧民監督會之計畫耳。以上各種官局。各有其徵稅權。且各有其收稅機關。故住民生活一屬於寺區。再屬於聯合區。又屬於州。或道路區。劃其一種財產。常有數重負擔。錯雜煩累。莫可名狀。學者謂英國地方政治。爲官府之混沌。徵稅之混沌。及區劃之混沌者。非無故也。

聯合區。千八百三十四年之條例。因救助貧民。設救貧寺區之聯合區。各聯合區。設救貧監督會。半爲職務上議員。半爲寺區。有選舉權者。所選之議員所組織。職務上議員者。聯合區內之治安判事也。被選舉議員。由聯合區內各寺區選舉於組織聯合區時。各寺區依人口之數以定議員之數。選舉人。爲寺區內有財產及納稅者。選舉方法爲複選投票法。凡有五十磅以下之納稅財產者。有投一票之權。五十磅或五十磅以上百磅以下之納稅財產者。二票。二百五十磅並其以上之財產。則有六票。投票人以

財產所有之資格及財產占有者之資格。並得投票。故一人有得十二票者。惟十二票爲最多數之限耳。監督會經倫敦地方政務局認可。得任命必要屬官。然不得罷免之。此罷免權屬於地方政務局。地方政務局對於監督會。握有極大行政監督權。監督會專以施行救貧法之目的而設。自設立以來。並兼及他之行政職務。例如村部衛生區。以監督會爲衛生官府。即由聯合區村部所選之監督等。爲聯合區內村部衛生區衛生官吏也。監督會又恆爲村部道路之官府。蓋寺區本爲道路區劃。往往聯合爲道路區。而大道路區大致與聯合區經界相同。此等地方道路管理權。亦委任於監督會焉。關於監督行政事務之細目。大都由監督等所任命之官吏所掌。監督會設立日久。遂成爲合議團體。於是有徵收金錢權。其屬官。須受倫敦地方政務局監督。且受俸給。實爲專任職務。與從前治安判事之地方分權制。大相逕庭矣。監督會所籌辦之行政費。出於地方稅及州會。由國稅中所撥給者。地方稅爲救貧稅、衛生稅、及道路稅等。州會所撥給者。雖屬中央政府所徵之稅。然因分配於聯合區及其他區劃。故委其權於

州會也。但其分配須依種種條例之規定。且由中央政府證明其係遵守地方政治之標準耳。

三

寺區。聯合區之下有寺區。此區劃自聯合區設立後。頗失其價值。今則僅爲地方政治之目的。至租稅及選舉之區劃。爲謀住民福利起見。有施行種種免許規則之權。例如浴塲。及洗濯塲規則。埋葬規則。點燧及巡便規則。公共圖書館規則。及公共改良等規則。是也。寺區處理此等事務。由寺區任命之。檢查官。及委員會任之。施行以上諸規則及決定。屬於寺區。管內事務之議事官署爲寺區。寺區有由該寺區內。納稅人總數組成。及由納稅者代表人所組成者二種。寺區納稅者。投票方法與聯合區選舉略同。即納五十磅以下。評價財產之納稅人每人有一票。推至二百二十五磅之納稅者。一人有六票。惟不得以所有人及占有人之資格以一人而投二票。故無一人投六票以上者。各寺區有由治安判事所任命之貧民監督員二人。如寺區並爲宗教上寺區時。則由所選舉之寺宰。二人爲職務上之貧民監督員。貧民監督員之主要職務。現已不

專在貧民救恤行政。而在對於寺區之納稅人徵收租稅。以支給寺區各種行政費用。因救恤事務。已歸於聯合區之貧民監督會。及其所屬之吏員故也。各稅皆附帶於救貧稅。否則種種行政費用。皆由救貧稅中支付。故貧民監督員實爲地方專任稅吏。此外間有設有給貧民監督補助員。及有給收稅吏者。

寺區之組織。不惟村部爲然。且普及各郡部。惟村部有實行免許規則之例。較郡部尤爲重要耳。

又村部寺區。皆爲學校區。大都採少數者代表之制。即以宗教上之少數人。參與公立學校事務。一千八百九十三年提出於國會之議案。至翌年通過。依此法律。由寺區人民選舉組織區會。使寺區行政變爲代議政治之性質。亦地方政治改良之一也。此案即以區會代監督會。且廢止複數投票制度云。蓋與一千八百八十八年之法律。以州會代政府任命之州行政吏員。同一宗旨也。

第三節 市部

英國之市。有所謂郡、或城、或鎮者。及所謂市部衛生區。或改良規則施行區二種。都市大者。行政上殆全脫州官府之管轄。別有如州之組織。以市官府任之。

一 都市依千八百三十五年市府條例。全改舊時之組織。爲全國一律之制。此條例以詳密調查都市狀態之結果而後成立。故規定其權限。大都限於地方事務。而中央行政部。以普通行政目的利用市爲機關者甚少。例如市貧民救恤。全歸聯合區。貧民監督之手。不屬於市會掌管。學校行政。亦然。於應設公立學校之處。則有學務會管理。此學務會與村部市區所選舉之學務會。用同一方法。於都市之學校區。行選舉。故市之事業。全在管理其財產。且國會以特別條例賦與特別權力於全國之市。而市遂有種種之特權。其範圍甚廣。因都市權力。雖列舉之條例。而關係純粹地方事務之事業。甚爲廣大。較勝於美國之市府團體也。

一千八百八十二年所編定之市府條例。即現今關於都市行政之法律也。該條例不外採取千八百三十五年之條例。所採爲何。即以評議會爲市之機關之組織是也。市

會以市長老議員及通常議員組織之。通常議員由市民於市有特權者選舉之。此特權由納稅而得。凡土地所有人與占有人皆須納稅。故凡住居六個月之住民。皆得選舉。然依裁判所所判決。不許旅居人有此特權。其結果遂使非有永久之土地所有權者。不得有選舉權。爲市民者。有選舉通常議員資格。雖不住居於市。而住居距市十五里內。於市府有財產或納定額之稅者。亦得選舉議員通常議員。任期三年。每年改選三分之一。市會議員選舉法。係依一千八百七十二年之秘密投票條例。選舉人須記錄於選舉人名冊。長老議員之數。爲通常議員中三分之一。由通常議員選舉之。實際由通常議員中互選。其任期六年。較通常議員爲長。每三年改選其半。市長由市會選舉。實際上由長老中選舉之。任期一年。市長及退職市長。職務上當然爲治安判事。市長原爲市會議員。得以領俸給。其就職有義務性質。如拒就市長職務。有重課以罰金之制裁。如與市長以俸給時。其俸給額由市會決定。

市議會。有掌管關於市之官吏職務全權。市吏員全由其任免指揮。又得酌定新官職。

並定其俸給。且有監督市行政全權。決定於法律範圍內應屬於其市掌管之行政事務。如對於煤氣製造所。或在市之區域設立軌道。以謀交通之便利等事。皆得決定。又有確定凶維持市行政所應徵收之稅額。及管理市財政之全權焉。

市既有關於地方事務諸權力。於是中央政府就其行政。應有極廣大之監督權。而此監督權者多屬財政部及地方政務局。市之議決與執行。其間無所差別。凡一切地方行政事務。皆為唯一機關之市議會掌管。市議會為監督行政上職務。酌分行政事務於各委員。使各當事務中之一部分或數部分。如管理警察事務。市議會有警察委員會。使掌管市警察行政。各部署員之下。各有屬官一人。如警察行政之警察監督是也。

市議會尙有執行之職務。即依千八百七十五年公共衛生條例。使以衛生官府資格。兼執行衛生職務是也。市又為學校區。如市內有公共學校。則市議會設特別學務會。此學務會選舉。依特定方法行之。如無學校區所維持之公立學校。則市議會有勸學

委員監視強迫教育條例之實行。此委員在學校區不與市同一之處。則以聯合區之貧民監督或市部衛生區地之吏員任之。

二 地方政治區無警察權。自千八百七十五年之條例發布以來。即分割衛生區。今則依千八百七十五年所編成之公共衛生條例行之。因此遂有村部衛生區。及市部衛生區之設立。前者以不屬於救貧聯合區之市部衛生區組織。後者以市議會或地方政務局所定爲市部衛生區或地方政治區者組織之。此外依種種之特別條例。以他方部分。爲有特別組織之市部衛生區。稱之爲改良規則施行區。此所謂改良規則施行區。係以特別免許狀行之。地方政治區。或市部衛生區。受各地方衛生事務會支配。該會用聯合區複數投票法。由納稅人及財產所有人選舉之。會員任期三年。每年改選三分之一。仍得再選。此等衛生事務會。在衛生區內與市議會在其市內存同一權限。第一對於區內一切屬官有監督全權。第二對於區內公益事務皆有決定權。但不得管理區內之警察官。因警察官屬於州警察一部分故也。地方政治區事務。純爲地方

事務與市相同。除衛生行政外。不涉及一般行政。如公共救卹行政。屬於聯合區貧民監督。公立學校行政。屬於學校區之寺區。二者皆非地方政治區所管轄也。至其主要權限。則在管理市街。整頓市區。保護公共衛生。並與市相同。須受中央行政監督。所以杜濫支公帑之弊也。

第四節 中央行政監督

英國自近世以來。地方權力日見增加。而中央對於地方施行政上之監督。亦愈爲嚴密。茲說明其方法如左。

- 一 中央政府對於地方官府行爲之認可權。地方官府之行爲。在未施行以前。往往須經中央政府認可。而後發生效力。例如地方官府。因整頓地方事務。通例得發布警察命令。並於一定期限之內。有規定制裁之權。然此種命令。在施行以前。必須得樞密院財政部或地方政務局之認可。又關於地方財務行政重要之行爲。亦然。如募集地公債。大都須經財政部或地方政務局認可。又依工人住家條例之規定。都市爲地方改良

之大計畫時。其實行條例之決議。亦以得認可爲必要。而操此認可權者。即爲地方政務局。且其認可非經國會同意。尙不發生效力云。

二 會計檢查 除都市外。地方諸官府之會計。大抵要須受中央政府之檢查。故其計畫書。例須送交中央之地方政務局檢查。該局分全國爲會計檢查區。各區有地方檢查官。地方自治之吏員。有違背法律條款而支出金錢時。有拒駁之權限。但不服時。得控訴於地方政務局。

都市會計。則不受中央檢查。都市自有會計會查官三人以檢查之。其中二人。由市民選舉。其他一人。由市長任命。稱爲市長之會計會查官云。

三 強制權 一千八百三十四年以來。改革地方政治之理由。即恐各地方不克盡法律上所命擔負之義務。於是有利於人民之各種政務。亦因之頹廢不舉。故中央有干涉地方之怠弛。得強制其使行法律所命職務之權。而尤以救貧行政、衛生行政、公共教育行政爲重。關於救貧行政、地方政務局。有定聯合區貧民監督會一般之管理規則。

並強制貧民監督等。支備貧民救助所必需供給之權。關於衛生行政。地方政務局。亦有強制地方執行公共衛生必要事項之權。假使地方官府有不遵行。該局即任命臨時委員以執行之。委員所消費之款項。得以課地方納稅人之方法徵收之。關於教育事項。亦然。教育部即樞密院中之教育委員。認為私立學校。對於一地方之幼童設備不完全。不能滿足政府之要求時。得命學務會改選。而此種學務會。因設立維持公立學校。有課稅及募公債之權。此等學校。稱為市校。假使地方官府。不為必要之處置時。教育部亦得以前述代執行之方法強制之。關於救貧行政教育行政。固屬於都市權限之外。然關於行政。都市亦往往屬於地方政務局監督之地方官府。故中央行政部。對於地方無市部村部之區別。均有完全之監督權也。

四

任免權。除前述權限外。地方政務局有認可各救貧監督任命地方下級吏員。及罷免此等下級吏員之權。蓋因舊制貧民監督及治安判事。往往濫用權力。致地方政治紊亂不振。故對於救貧行政之中央監督機關。與以強大之權限以矯其弊也。

五 補助及檢查。法律因補助警察事務。往往命中央政府或州會對於地方官府補助

其經費。於是中央更得檢查受補助之特別職務。且非保證其合乎法定之標準。即可不給以補助金。此種監督權之作用。亦所以謀地方利益。而保行政之統一也。

第四章 美合衆國自治制度之大要

第一節 美合衆國地方自治之沿革大要

合衆國之地方自治。統由各州各領地自爲規定。非盡本於聯邦法律。試論述之。以資研究。蓋其所謂地方職役。不論鄉村與都市。皆循各州領地人民之意思。以分布而設置之。亦隨同所欲各有制定之權者也。但此問題太廣。如各州各有其地方區劃制。及地方職役制。且各以其本地方之法律爲辦事之方法。則各地方制度。同中有異。異中有同。僅以其各別之法則而約略言之。已不啻數千萬言。今特就其最顯著者。而揭其大要。藉以明其所謂地方政治上最高之權力。與其平民的性質。影響於美洲人民之一般生活。及其福利者爲何如耳。

亞美利加地方政治。約可分爲二種。第一種以村爲單位。如新英蘭各州是。第二種以郡爲單

位。如南部諸州是。第三則介於二者之間。爲混合制。即以大同小異之制度行諸中部及北西部諸州者是也。

新英蘭諸州第一次移住之人民。爲清教徒。其政治主義。時有偏於共和政治之傾向。蓋皆市鎮。人口習於市井之生活。及教會領地自治會之改政治。其於海岸附近。則分布多數之小社會。環以寨柵。備土人之侵襲。凡此小社會。萬事皆由自給。一社會與一社會間。往往藉森林之障蔽及巖石之阻隔。以爲防範。社會中又有共同牧場。設管理員以管理之。彼此各有其宗教的團體與政治的團體。各社會皆以教會爲中心。四圍環列民居。凡宗教上所施行之平等主義。亦常於政治會議中堅持其說。至會議公共事務則集全社員於教會議長之下。正式開會。故此小社會及其團體。各稱爲村或村會。實際則組織一小共和國。而維持其會員之財產與行政。使其身體上之主義施用主權。始終守一共和主義。蓋最初尙未成爲州。本國政府亦以其地方遼遠。而放棄之。凡一社會之布置。其中心爲房屋。以牆垣環繞其四圍。而所圍土地則寬約數約英里。因土人漸退避其後。漸有村落。此幅員總稱爲村。無論方向若何。其居民蒞中。

心全場。皆相距甚近。所謂完全一村之組織體。至堅厚而至親蜜也。殖民皆薄有資力。公共之防衛。遂聯合爲一體。有守望相助之意。不久而村與村之團結。遂稍爲種種之郡組織體。而有最初之殖民立法部與行政長官。及一千七百七十六年後州之立法部。與長官雖往往重用其權力。來相干涉。而各村則仍保持其地位。不少放棄。至今日在新英蘭中。猶留一政治生命之單位。無稍變動。是誠爲彼國人民。富有團結力之基礎。而亦爲歐洲學者所感嘆不置。西部新立諸州之所以苦心取法者也。至一千八百二十一年。在馬薩鳩塞州內。其可稱爲政治團體者。惟各村爲最。降至一千八百五十七年。則各村程度已與現時之干尼底吉州相彷彿。在馬薩鳩塞州下議院內。得選出議員。雖壤地極少。每村必有議員一人。其能以地方主義健全發達。爲美洲代議制度之特質者。即以胚胎於第十七世紀各村之自給制度爲多。且各村之所以驟臻此境。其原因亦非一端。最初則保衛殖民愛鄉心非常發達。與古時之希臘及伊大利等共和國相類。又頗類於半獨立社會。半獨立社會者。以普通財產所有人及一切有自由權者組織之。人民會議辦理自治有條頓半獨立地方團體之口碑。此制度最有味。蓋其初爲

英人自德國易北河及彪日爾河之河岸傳至西方。在斯秩亞王朝英國各部多遵行之。至南部之殖民。則情勢較重。勿爾吉尼及良加羅萊拿等地移住者。既非清教徒。而又非同一之隣里。一家族與衆家族相率而來。不過以偶一冒險至涉及其他者爲多。且亦不若馬薩鳩塞及千尼底吉等地方人人有自治之經驗。又不知以自治爲樂。皆由一地方之土人。以其土地較平。遂樂於遷居。因之無共同保衛及聯合一體之政治。以海邊氣候較熱。艱於勞動。故輸入黑奴。以從事耕作。人口疏散。田園廣漠。其土質亦極膏腴。有田畝者。無不巨富。由是半封建社會生焉。其權力皆落於有田產者之手。一地方地主常居中心。有左右環列者。皆其傭役。且以黑奴爲多。是以南部諸州都市之制度較少。殖民生活。皆有田舍氣象。每一殖民者（開拓者）之房屋。相距輒數里。故當地方區劃之始。分配極廣。一區劃之內容。地方紳富甚衆。皆分據其領地。以自娛樂。其田舍之區劃。即倣英國郡制。分郡甚多。古時尙有家族及教會領地（寺區）等區劃。後家族區劃。漸就消滅。而教會領地。不過宗教上之區分。而無與於政治。教會領地會之職務。亦以宗教爲限。而郡區劃則依然爲分配地方政治之單位。然政治上職務殷繁。故

其下又以小權力支配之而受成於州政府。郡之事務。通則由民選委員處理。不若新英蘭諸州。設有人民議會。而於貴社會中則以地主之勢力爲最大。因此地方政治不特不類於民主。且亦無獎勵教育之能力。又勿爾吉尼之一部。實大於新英蘭之一村。而轉不若新英蘭等部之重要。故新英蘭諸州。雖爲村與村之結合。行政區劃。不若南部諸州之大。然南部諸州則從未有獨立之生活。如新英蘭也。彼所謂地方政治。不過因司法及財政上之便利。以爲之分配而已。

又如合衆國中部諸州。如濱西窪尼紐折爾西紐約等。則在新英蘭諸州設立以後。爲英國人民所移殖及征服之者。其中初無所謂村及村會。即以郡爲最初結合之基礎。然非如南部諸州。有貴族殖民之事故。中部諸州之進步發達。其原因特異。蓋以商工業勃興。人口較南部爲稠密。又輸入新英蘭之村單位制。較之北西部諸州阿海阿米詩干等新立共和國。其勢力爲更大。故徵之中部及北西部諸州混合制之成長。可知新英蘭勢力之盛。而此混合制。實南部之郡單位制。與新英蘭諸州之村單位制相調和者也。但中部及北西部諸州之間。其組織上。

亦非無相異之點。概言之。則其郡既不如南部諸州之重。而村亦不同於新英蘭諸州。如紐約濱西窪尼及阿海阿等地大半以郡爲原有之單位。而村爲其小部分。然村爲活動之有機體。多隸於郡權力職掌之下。而在北西部諸州。又實能施行其地方政治。故與新英蘭地方政治之品質大略相同。

第二節 村自治與郡自治之概要

所謂村者。於田舍區之內。爲最小之地方區劃。英人皆落以爲村而非都市。且村之最大者（戶口最多者）於英國不過稱爲一小村。其幅員過五方里者絕少。人口平均以三千爲通例。時或達一萬三千時。或在二百人以下。以境內有投票資格者集會而支配其一村之政治集會。至少爲一年一次。通常於春間開會。此外則爲臨時集會。每年以二三次爲通例。凡招集開會之時。至遲在十日以前通告會期。會場及應議事件。殆如古代羅馬之會議。此集會有選舉職員與制定法律之權。往往選舉翌年之村長學務委員及行政委員。因處理一切地方事。設此條例。受市長及各委員之報告。且視翌年各職員應收之金額。而許其課稅。其金額隨設

置學校救助貧民及修繕道路等種種地方費用而定。村之權力則以管理村有土地與其他財產及一切地方事務。如警務衛生等爲其範圍。各居民皆得自由發議辨論各項議案。集會爲議長專職。若村會議所未成立。則於教堂學校或房舍外之隙地行之。出席會員甚多。議論懇摯。富於理想。但各地人民性質不同。多寡各異。因之地方政務不能一律。且有投票資格之公民。爲數較多。則因討議之沈着周密。轉可爲實際上之練習。若慮地方事務之處理方法。有腐敗與濫費之弊。則悉心勤慎。以防維之。不足爲病也。然村會議員。常過七八百人。又以移住之愛蘭及佛加奈陀人爲多。則其運轉之方法有難言者。蓋皆以討議不能適當。而又易分黨派。且移住人民。不諳地方情況。而易爲奸民所煽動故也。雖然其以此爲完美之政治。而欲奉行之者尙多。如極富森之贊詞。爲百年後傳誦。蓋去此七十年前。極富森氏曾盛稱此制之美。冀其移殖於勿爾吉尼桑梓之邦焉。其詞曰。

新英蘭之村劃制。爲部諸州政治之元氣。因欲保存健全之自治政治。而發明此制。其理解實超人一等。蓋亦積種種經驗使然也。

村之行政部。以村長老數人成立之。定額爲三人至九人。而大率以設三人五人或七人爲通例。皆每歲選舉。處理通常事務。以前歲村會規定之律令爲措施之準則。此外有書記以掌記錄。錄村令會議事項。且編入一切生產死亡等事。復置會計及評價員。評價員因徵稅而評斷村內財產之價值。又專設課稅員以收徵租稅。至畜牧墓地書庫等委員。則各隨其地方情形而設立。惟學務委員。則必編設村之大者。復置小學務委員於其下。以監督小學區。各種委員皆無俸給。但爲整理一村事務所費金額。得由村內支付。村內有德望及材力者。亦不難委以這種職務。蓋村選舉非政治性質。各爲其地方盡義務。無政黨上之競爭也。

村之上爲郡。其幅員及人口彼此無大差異。瑪薩鳩塞州幅員八千四十方里。置十四郡。洛哀倫州幅員一千八十五方里。置五郡。而在人烟較少之買納哀州。則二萬九千九百八十五方里。置十六郡。舉以上三州而平均之。一郡之幅員約爲一千一百方里之比例。但洛哀倫一州則平均不過二百十七方里。而一郡人口則在四千至二十一萬六千之間。惟無都市之處。則一郡人口平均以二萬至四萬爲度。且郡之結合。本因司法上之便利。今大抵尙爲裁判區。而

此裁判區（即郡）之內。又因之有民事裁判所及刑事裁判所之設置。其中或爲裁判官。或爲州法官。位置各別。人民復於投票所選舉裁判所職員執行吏（承發吏）及書記。亦由人民選定。警察事務。屬村與市。郡則雖以村市包括。其中不復管轄警政。每郡之職員稱郡委員。在瑪薩鳩塞州約置三人。以三年爲任期。此外又有郡財政委員一人。凡此皆爲有給職員。管理裁判所獄舍等郡建築物。村與村之間開築道路給免許狀。因郡費所需規定重要稅額。有分課郡稅於村與市之權。除課稅外課稅郡力即不及於社。且郡之職役本爲立法部所支配。其行政職掌。限於一定之範圍內。並無有如村會之有立法職掌者。要之。郡之職掌。實不足言。不過以裁判區、與道路區、爲管轄之所及而已。

南部諸州之制。係以郡爲單位。既如上之所說。惟路易西安納一州。則不稱爲郡而稱爲教會領地。然亦名異而實同。蓋郡本爲設裁判所與徵收租稅之區劃。今日漸有他項職掌。例如公立學校之管理。貧民職業之介紹。與道路之修理等事。亦隸於郡職掌之下。惟南部郡之總體。較新英蘭諸州爲大。而人口較稀。蓋以人烟稀少之故。其郡職員之名稱權限。州各不同。而通

例則郡務委員、評價員、（評斷課稅財產價值）收稅員、（徵收租稅）財務員、教育管理員、及道路修理員等是也。凡此皆有俸職員。今大抵爲人民選舉。任期至長以一年或二年爲度。又於其名稱上所定之職掌外。兼任郡警察、及救貧事務掌理、橋梁、監獄等事務。郡裁判官如執行吏等、亦屬爲人民所選任。惟亞美利加全國執行吏之職掌。非如英國之爲裝飾品。又非如蘇格蘭之兼轄幾種行政職務。不過完全一郡裁判所之執行員而已。

在南部諸州郡之下。亦有種種之小區劃。其名稱及性質。州與州互異。無新英蘭村會之立法權則一。其職員不過行動於狹小之權限內。各種事務。皆受郡之支配。其最主要者。爲各學區、學務委員。惟勿爾吉尼、及北加羅萊拿、數州。今已有村制。考其傾向。殆將超於新英蘭制。且隨人口之增加與製造業、及教育事業之發達而愈益進步。或言諸州學校之盛。於南部爲最。其狀蓋已如新英蘭二百年前之教會政治。然各地皆未有人民會議耳。

第三種地方政治制。其特質較前二種說明較難。此制爲中部及西北部諸州所構成。較第二種制度種類更繁。然可以二大現象爲徵。其一、郡之勢力最熾。蓋稽諸各州歷史。皆然。其二、村

之活動極敏。視南部諸州獨立性質較富而權限亦較廣。二現象之中。前者徵以濱西窪尼、紐折爾西、紐約、阿海阿、安釐、安納愛、阿華、諸州爲最著。後者徵以米詩干、奕倫諾、威斯干、新明索多諸州爲最著。欲考其理由。則以位於北者。殖民以新英蘭人爲多。其性質較爲穎敏。人人愛重村單位制。故漸次移殖。卒經許多之辛苦經營以推行之。故村制較盛。反之如濱西窪尼、紐折爾西、紐約、三州。最初本不以村爲單位。後亦未盛行村制。又如阿海阿、英釐、安納、等州。則由紐約、濱西窪尼洲之民移殖。其初即用郡制。故郡之勢力較熾。至今日依然如故也。至各州中郡制與村制勢力消長之點。則於奕倫諾州爲最盛。蓋其北半部爲新英蘭血裔所遷入。而南半部則爲建德基、及典納西之開路者所占據。建德基、及典納西人先蒞其地。故已設立郡制。故新英蘭人後至與之血戰。遂於一千八百四十八年之憲法會議加入許用郡制之一條。至一千八百七十年。皆定現行憲法。此條猶未能刪除。惟次序有先後而已。故按照此條。則無論如何郡內。得由郡內選舉人之可決採用村單位制。今則依此明文。於一百二郡內採用村單位制者。已達五分之四矣。

奕倫諾州村制。爲一最新之模範。用特採諸詳明之著述。以揭示其地方政治之全體組織。或可爲北西部諸州地方政治之代表焉。一千八百八十三年所刊行西育氏之奕倫諾州地方政治。其尤著者也。爰揭錄之。其文曰。

凡一郡人民投票採用村制之時。地方委員得分割其一郡爲數村。除特別之事故外。便分割各村。各適合於有自治能力之一村之區劃。畀以法人資格爲訴訟之主體。處分所有財產。並結合契約。凡由總選舉人成立之村會。得選舉村職員。及處理村內事務。爲行政之骨髓。特於四月一日開會。凡村會人民所應有之職務如左。

- 一 得議決村財產之買賣使用。
- 二 得以應行事務指示職員。
- 三 得因修築道路、橋梁、及其他合法的事業課徵租稅。
- 四 得提起訴訟及辨護。
- 五 得因剷除毒草問題。訂立規則。並得獎勵驅除害虫毒草。

六 得設限制家畜或其他畜類橫行規則。

七 得就家畜圈之設置。與逸走畜類之防堵。及買賣訂正規則。

八 得設公共井及汲水場。

九 得於各種規例。設實行權力之附則。

十 因謀村內公衆利益。並其實行。得課罰金。

村之職員設置監督一名。書記、評價、收稅、各一名。（皆每年選舉）又置道路委員三名。及保安官二名。（以四年任期選舉之）

村會開會之日。先集投票人選舉議長爲本日司會者。議長選舉之後。投票選舉翌年之村職員。以爲來年之監督、收稅員、評價員、爲選舉調查員。凡合衆國市民年滿二十一歲居住州內一年。郡內九十日。村內三十日者。皆有投票權。但被選職員。則以居住村內一年以上者爲限。午後二時議長傳令集會。使攷核前述事務。其議事法。一一按照國會施行規則。其村書記爲集會書記。紀錄一切議案。至臨時會。則不論何時得監督、書記、裁判官、等職員中二人及投票

者十五人之連署。即可通告書記。以因某種事件催促集會之理由。書記即照例預發公告書。而召集投票者。但此臨時會。除召集書所特記事件之外。無論何事不得會議。

監督爲村職員。總轄全村事務。又爲郡委員會委員之一。故又稱郡職員。郡委員會。以各村監督組織成立。總轄全部事務。監督一村內收支款項。惟道路及學校資金不在此限。其會計報告於村會開會之際。送交書記。村書記兼掌文書及紀錄。道路委員。監督道路及橋梁。仍應遵照本州定例。及村會之議決。道路維持經費。(州道即大路)以賦課動產不動產租稅。與由二十一歲至五十歲強壯市民之人頭稅充用。人頭稅或以金錢。或以勞力。一依委員指揮。委員以一人爲會計掌道路經費出納。

監督監察貧民狀態。貧民救助。或各村分別施行。或并爲郡事務。受全郡人民決議。若其事歸各村處理。則監督於院外賑濟。若歸一郡處理。則郡委員因之設務貧院與田園。爲救助貧困者之準備。而一時救濟。則由各村監督以郡費支辦。村會計檢查委員(以監督書記或裁判官等成立之)檢核救貧事務與道路委員之計算報告。并調查一村請求事項。檢核村職員

所報告一切補墊賬目。其報告書一經檢核後。即由書記開列表冊。以備公衆閱覽。報告於翌年村會。

又有監督評價員書記聯合爲衛生委員。其業業由書記紀錄報告村會。

村職員無定俸。隨事務繁簡與勞逸以爲報酬。或僅受辦公期內日俸。其收稅者。薪資。則以比例計算。

學校設置在村內別爲區劃。以村學務委員管理一切學務。學務委員定額三人。通例與他項職員同時選舉。任期三年。其中選一人爲議長。又設會計一員。兼掌書記職務。有分劃村學區之權。村凡六里。而學區則每於二方里內分爲九區。區之中心。設學校一所。其郡道形如阡陌。每一里內作一十字交點。旅行隔一交點。即遇一學校。頗爲奇觀。各小學區居民。又選舉學事委員三名。管理附近學校。每年設一至三個月至多九個月之義塾。爲之建築校舍。選擇教師。制定俸給。且有議定教授學課之權。皆得就其區內一切財產量爲課稅。然教育費所課之稅。不得過百分之二。建築費亦然。於其村學校會計員證明所需金額。記其數而徵收之。此學

校會計。即管理村內學校資金。依各學區職員報告以爲支給。

村學校資金取給於三種財源。第一爲學校附屬地內合衆國政府補助金。但不耗及本金。以利額爲限。第二爲州內一切財產稅。由百分之二內課其五分之一。以爲州學校資金。准照各郡學校人口比例。以爲分配。更以同一方法。分配於各村。第三爲以上補助資金不足時課稅於學校區內。

六歲至二十一歲人人有入義塾之特權。婦人得選舉爲州內各學校職員。亦可任學校理事員。

奕倫諾州內每郡約分十六村。郡職員公所。隨選舉人指定而設置。郡法人權由郡委員使行之。其郡委員若在村組織之諸郡。以各村監督成立之。若無村組織之諸郡。則由全郡選舉以三人爲通例。郡委員處理一切郡內財產資金及建築裁判所監獄救貧院及其他重要房屋課收郡稅。檢查郡內一切賬項收入金額等事務。其在無村組織各郡。又兼掌道路及貧民救助等事項。即在有村組織諸郡。設有過路監督者。因建築重要道路。及耗費過鉅之橋梁。得

由郡委員支給資金。至會計員執行吏測量員等。則皆爲郡職員。以各盡其所屬職務爲通例。郡學務長總轄一切教育事務。指導村委員。及學區理事。編輯完全學校統計。報告郡委員。進呈州之學部長官。

各郡皆選舉一裁判官。有關於遺囑事件之一切裁判權。任命財產管理者及監護人。又對於一千金元以內之民事訴訟。及治安裁判官承審之輕微刑事有裁判權。得受治安裁判所或警察法庭之訴訟。州內分劃爲十三裁判區。各區選任裁判官三名。即以之構成巡迴裁判所。於其巡迴區內。各區每歲開庭二三次。其開庭日期。更派陪審員出庭。此法庭有一般初審裁判權。受理郡裁判所。及治安裁判之訴訟。至州裁判所全體。則尙有三控訴院及一大理院。其租稅無論爲州稅郡稅村稅。皆以村評價員之評斷爲基本。由村收稅員徵收。評價員評斷一切不動產價值。尤以表示其動產真價爲要義。評價員又與書記監督組織爲村評價平等委員。視各人之艱苦情形。以修正改革其評價。評價員之評價。各村皆報郡委員。郡委員平均各村評價員所評價值。而加以改正。然後郡書記以其改正評價摘要。呈送州財政檢查官。復

由州檢查官交州評價平等委員。此委員復修正各郡之評價。其一切租稅。即依最後修正評價以爲計算徵收標準。

州政府支配各職員。如郡委員、村監督、道路委員、村學校委員、及各團結之市府村落職員等。皆向郡書記證明其所需金額。於是郡書記編製各村租稅冊。其中一一揭示理由。以註明其應課金額。至徵收金額告竣。收稅員即一一以其所收金額支給與各地方官吏職員。凡選舉大統領國會議員及州官吏與郡職員等。皆以村爲一選舉區。監督評價員及收稅員即爲選舉判定人。

村及村會。爲郡之小區劃。此外於愛倫諾州法律中。又有鄉與市名稱爲人民集合體。其土地僅二里。人口不及三百人者。亦得施行選舉投票。是依一般法律。鄉亦可認爲一集合體。選舉鄉委員六名。其中舉一人爲議長。授以鄉長職務。各委員又隨意選任書記、會計、街道委員、鄉保安委員。及其他重要職員以爲通例。人民亦得選任警察官。其管轄權限。同於治安裁判所。州之採用一單位制愈盛。則郡之勢力愈減。此定理也。然以與新英諸州較。則北西部諸州郡

勢力尙爲極盛。其郡常遣派視察學校之教育官。又因貧村之學校補助。徵收租稅。且有開通大路修築橋梁。及其他工程職務。凡此皆以新州較舊州爲重要。郡又常有村經費監督。在奕倫諾及米詩干兩州。其郡委員常以全郡村監督組織。而威斯干新及明索多則於郡選舉內直接選舉。故郡之勢力。仍不甚減耳。

今就各州最著之混合制。而加以觀察。則各州中可舉濱西窪尼、阿海阿、英釐、安納愛阿華、四州爲代表。四州之中。絕無所謂村會。其村之權力或大或小。而各村皆無人民會議。僅選舉地方職員辦理公務。阿海阿州有村委員三名。担任地方公務之全體。設書記會計各一員。以補助之。濱西窪尼則設監督三人（任期三年每年改選三分之一）評價、書記各一員。會計檢查員三名。其貧民救助事業。歸村負擔者。設貧民視察員二人監督。因修築道路、橋梁。得以其境內財產評價額百分之一以內課收稅金。又貧民視察員。得治安裁判官二人之同意。亦可課收同額稅金於各村。然貧民救助通例。屬於郡。且納稅者。得以勞力代償道路修築稅。故村稅總額甚微云。

第三節 美合衆國之市政

大市之發育。溯一千七百八十七年以來。百年之間。乃合衆國人口品質上一最著名最不幸之變化也。閱一千七九十年戶籍簿。有市十三。諸市人口。皆有五千以上。然於其中求有四萬以上住民者。殆無一焉。一千八百八十年。人口踰五千之市已達四百九十四。而踰四萬之市四十。踰十萬之市二十。則一千八百八十八年以後。人口踰十萬之市。至少在三十以上可知也。其人口在八千以上之市民。對於全國人口之比例。一千七九十年每百人爲三。三。一千八百四十年。每百人爲八。五。至一千八百八十八年。則每百人爲二二。五。此變化無論在西廣鉅漠地方。即殖民地擴張速力。亦日新而月盛。不僅此也。全國富庶。萃於大市之比例。爲額更廣。且增加無稍間斷。是故諸市政治。在亞美利加有莫大之關係也。惟各州市政。各異其法律。且一州之內。市政各異。自治組織。殆皆千差萬別。無一定標準。大市往往與小市異其政治。而大市與大市之間。又各不相同。實際如此。故關於法律上組織。欲如英國有畫一之市政存於自治團體條例之下。則無望焉。

美國諸市歷史。雖甚著明。而有益於研究。然極簡短。現時所謂十大市中。在一千八百二十年已成立爲自治團體者。惟有四市。如排耳斯莫耳新柯爾良紐約及費拉特爾費亞是也。諸市所有之政體。各由其本州所輸入。而又迭經變更者也。以前各市各領特許狀。而今則已有一般之法律。凡滿若干人口者。得依此法律。畀以自治權。惟在合衆國。因特別大市有特別立法。其風至今猶存。

美國市政府。其最初似以英國市政府爲模範。而其究現時構造。則大致模倣州政府之構造。諸大市設有職員如左。

- 一 市長一人。爲行政首長。由市內選舉人直接選舉。
- 二 行政職員或委員若干人。此中或由市內選舉人直接選舉。或由市長指揮。及市立法部選任。

- 三 立法部（市會）通例爲二院制。有時爲一院制。其議員由市內選舉人直接選舉。
- 四 裁判官數名。通例由市內選舉人選舉。但有時爲州選舉。是以州政府之結構。適用於

市市長相當於州長。行政職員及委員相當於州之種種官吏或委員。市立法部上院及普通議會相當於州之上院及下院。以及市選裁判官。比於州選裁判官等是也。

試就各市職權而論。列其大要。市長爲市政府中最重要人員。較之英蘇愛三島之市長勢力更大。其任期雖有時爲一年。而連任至二年三年或五年者尙多。間有一二市不選。再選亦有不由全市人民直接選舉者。市長對於市立法部通過之條例。有拒否權。但其拒否權。得以議員三分之二之多數而排斥之。多數之市。由市長任命各局所長官或行政委員。但通例須得市立法部或其一院之承諾。近年以來。亦有數種特許狀。加重市長職責。使彼因一般之行政局（市政府內）而負責任。惟立法部有供給或拒絕市政費之權利。而制限市長發案權。且得因其失政而彈劾之。非無箝制市長之方法。市長受莫大俸給。其金額雖隨市大小而異。然有時達一萬金。元。與聯邦最高法院判事俸給相埒。市長爲行政長。保衛公安鎮靜騷動。且緊急時。有招集民兵責任。施行法律有極大自由。選擇範圍。例如通星期休假例與否。一任市長取舍而已。

實際市政由數種行政局所施行。凡此行政。有時隸於一長官之下。有時由若干之委員而構成。此委員中重要者。以一年至四年之任期。直接由人民選舉。但亦有由立法部選任。或由市長任命。而得立法部或其上院承諾者。大率各市重要行政職員。彼此不相交接。除財政上有藉於市立法部以外。餘皆不仰給他人以保障其地位。又對於市立法部。亦不過與有關係之委員相接。而交通於其全體者甚鮮。凡所謂重要行政職員。皆各任其行政一部。因而貪賄賂者。往往有焉。

教育事務。近來視爲一種特異事業而措置之。市長及市立法部。皆不能干涉。凡所謂教育事務。一切委任教育委員。其委員皆由人民分別選舉。亦有由市長任命者。有賦課教育稅及指揮行政職員權。

市立法部通例。小市設一院。大市設兩院。（如紐約、芝加哥、伯羅凱利等大市祇設一院）其上院通稱爲市長老委員會。下院稱普通議會。市立法部議員。均由市民選舉。其選舉例。由各區行之。然上院議員有時爲分區選舉者。亦有由全市合爲一區選舉者。下院議員通例任期

爲一年。最長者不過二年。上院任期概較下院爲長。小市皆無俸給。大市則有時與以俸給。市立法（即條例市庫支出金額等事）均於市會通過。市會立法。往往被市長拒否。除以最新之特許狀支配小市外。市會至小必有節制下級職員權。此種節制。由委員施行。

市裁判官。不過市政府之一部分耳。故大市重要職員。大抵由市民選舉。通例有高等裁判官數名。以五年以上之年限選任。此外又選任任期較短之警察裁判官。但有時採用州任命制。以上所揭職員。自市長至裁判官。皆如州官吏。由有選舉權者選舉。通例與州官吏或聯邦國會議員選舉同時舉行。以省費用。且減少困難也。然此方法。不特分其注意於數多候補員與數多地位之間。使投票者昧於人物之選擇。而循黨派區別。以選舉市職員之弊害。亦因而愈滋。故近年以來。二三區域已運動市選舉。不與州選舉及聯邦選舉同時舉行。欲使市民離黨派思想而專致力於選舉矣。

今日循黨派以選出候補員之風氣。猶未稍戢。惟矢忠於本黨。不若州選舉及聯邦選舉之甚而已。若兩黨指出之候補員。皆爲不適當人物。則兩黨公正人相合併。別具一所謂市民投票

中立候補名簿。此計畫或可實行。但利已布利康黨之主義與迭莫苦篤黨之主義。雖皆於處理市舉務無甚關係。於市職員選舉（如市會計檢查員）惟以得公正之士爲目的。然各市選舉人仍絕不注意於候補員人物。而率投票選舉其本黨候補員以爲常。

市政府職掌分爲三類

甲 分割州之強制的及行政的權力。並關於惡物混合與爆發物等種種法律之施行。

乙 雖依一般法律施行。而當委託於地方。及應從地方規則之事項。如教育及救貧事務。

丙 與其稱爲政治。毋寧稱爲純然事務之事項。如鋪設市街。瓦石掃除。街衢監督。下水流通。供給水道之事務。

市之租稅。動產及不動產一律賦課。與郡及州稅由同一收稅員徵收。其評價方法。及財產稅補助稅諸市諸州之間。實際乃不無小異。動產不動產評定之價。通例較實價爲微（例如紐約爲實價百分之六十。芝加哥爲實價百分之二三十）動產評價之所以低。乃由所有者緘默。其不動產。則市評價員於其本地方團體。亦極力謀所以減輕郡稅州稅之負擔。但愛鄉心

雖甚發達。而以郡平等委員及州平等委員之整飭。常恐無效。大市租稅。通例較田舍及小都會爲重。故近日富裕之家。以避稅故。有離市而移住於郊外之傾向。但市得擴充其區域。併郊外之地以逼之。而富裕者則又循鐵道而遠避。其結果不特使市內住民有增加租稅之不幸。而應致力之市慈善的及自治的事業。富民轉絲毫不與。夫人僅於一區（即居住地）內得投票選舉。其人與其動產亦祇就其居住地而課稅。故人在無投票權之地。不能選舉地方職員。亦不得與於地方之政治運動也。

第五章 日本之自治制度

日本之自治團體。分爲市町村郡及府縣三級。於市町村有市町村制。於郡有郡制。於府縣有府縣制。自治法制於是畢具。茲簡單說明之如左。

第一節 市町村

第一款 市町村之組織

市町村者。地方最下級之自治團體。實爲自治制度之根軸。其組織方法。各國不同。德國市町

村各異其制。法國分市與町村爲二種制度。日本之市町村亦分市制與町村制爲二。茲舉其差異者言之。

第一 區域上差異。市直隸於府縣。於府縣爲直接的。町村隸於郡。於府縣爲間接的。市爲獨立之團體。與郡同立於對等地位。非如町村之祇爲郡屬也。

第二 機關上差異。市之執行機關爲合議制。行政權操於市參事會。市長祇爲市參事會之長。非可獨斷獨行也。町村爲獨任制。町村長即執行機關。皆得專決於一人。

第三 選舉上差異。市町村會選舉議員。市則行三級選舉法。町村行二級選舉法。

第四 議長上差異。市町村會皆有議長。市會議長必須另舉。市長不得兼任。町村會議長即以町村長任之。

第五 監督上差異。市則直接受府縣知事監督。間接受內務大臣監督。町村則直接受郡長監督。間接受府縣知事監督。至受監督於內務大臣。是爲間接上之間接。

市與町村所以差異者。謂夫町村人口不如市之繁盛。故町村設同一之制度。與市大有區別。

然若民數漸漸發達。亦得改用市制。推人口必增至二萬五千以上。其財力有足任市行爲之資格。方可由府縣知事申請內務大臣許可。

市町村制之中。尙有町村合組制度。町村合組者。組合二個以上之町村。而合爲一個團體。以經營其町村事務。事無鉅細。必共同合力爲之。是爲全部組合。遇有特別之必要。限於一部事務。而共同處分者。是爲一部組合。其組合理由。則以町村地域狹小。不能獨支其所需政務費。或人口稀少。不能選任得當之名譽職。此時可連合町村以構成一個自治團體。卽爲町村組合。唯其設置町村組合。須得監督官廳之許可。解散亦然。蓋恐設置者爲一時之利。忘永久之害。貿然組合或解散。反以阻碍其自治發達爾。

第二款 市町村之權限

欲達市町村自治目的。當先定市町村之權限。欲明市町村權限。當先知國家之行政。國家行政不一。有適於中央統一者。有適於地方分權者。軍務司法等行政事項。中央得統括之。若內務行政及財務行政等。不可不分配一部於地方。使爲地方行政。行政之性質既明。則市町村

權限因之可定。通常市町村所職掌者。其事務有二。

一 固有事務。區劃市町村時。即以市町村之權限內事務。使人人皆負責任。有發生於自然者。故云固有。雖此種事務。各依其國之成法而定。無劃一之原則。然亦無甚差異。諸國之市町村制。概以內務行政爲地方行政。執行機關者。從法律規定。經議會議決。得自由行動。而不受影響於國家。

二 委任事務。市町村於固有事務外。而以其他法律勒令更受國家委任。委任可分二種。

(1) 委任於市町村之全體者。例如公衆衛生事務、交通事務等。此雖國家行政。而性質已變爲地方行政。亦如固有事務。從法律規定。經公衆議決。得以自治權執行。

(2) 委任於市町村之機關者。例如徵兵事務、收稅事務、警察事務、浦役場事務等。此純然爲國家行政。受其委任。機關依中央機關而活動。蓋一方爲自治機關。一方已直接於中央政府機關之下也。

要而言之。市町村者。發生於鄰保之關係。以處理公共利益並爲國家所特別委任。以執行事

務之自治團體也。

第三款 市町村之要素

市町村與國家同。國家之要素爲主權土地人民三者。缺一。國家即不能成立。立市町村獨不然。故欲市町村之存在。必具此三要素。茲分別說明之。

第一項 自主權

自治團體有二種權力。一國家立法權。一自治團體立法權。自治團體權力。由統治權委任而得之。即謂之自主權。國家統治權從各方面觀之。有立法司法行政三權。然分之則爲三。合之則爲一。市町村亦然。既有自主權。而後各種權力以伸。故國家立法權。指規定市町村制而言。自治體立法權。指規定市町村條例而言。前者但規定其通則。後者乃規定其細目。然其立法之力。二者不見其有異點也。

自治體之自主權者。自治體於法令範圍內。關於自己組織權限。有制定法規權。即制定市町村條例及規則權。是市町村之條例與規則。各有區別。條例似法律命令。爲規定市町村之事

務與權利義務。規則類行政命令。爲制定機關內行政規程。蓋條例由自治體組織權限而來。基於法律之適用以制定。法規祇限於法律範圍以內。得有市町村之權能。規則就營造物之使用方法等規定細則。但爲營造物之監督與條例。異其目的。唯條例及規則。皆不得抵觸於法律命令。襲之。市町村之自主權。發生於分權主義。故條例及規則之制定。不過內部之法規而已。

市町村之條例規則其制定改正手續。與普通立法手續無異。即第一、須經市町村會之決議。第二、在條例要得內務大臣認可。在規則市受府縣參事會之認可。町村受郡參事會之認可。第三、不可不履行公布手續法令以公告而生檢束力。故市町村條例規則。非公布則不生效力。而公布方式。依地方慣行之公告式行之。

第二項 區域

自治體權力所及範圍。即爲市町村區域。區域定則權限清。其劃定區域。他市町村不得侵害。有侵害其區域者。須受法律保護。由府縣郡參事會決議。並可爲公法上之訴訟。請求行政裁

判所判決。市町村以保存從來區域爲原則。唯必要變更時。可依法律變更。變更分爲二種。一關於市町村之存廢者。卽廢置分合是也。一無關於市町村之存廢。祇伸縮其權力所及之範圍者。卽境界變更是也。市町村之廢置分合。約計有六。

- 一 合併數町村爲一市。
- 二 分割一市爲數町村。
- 三 合併數町村爲一大町村。
- 四 分割一町村爲數小町村。
- 五 分割數町村之一部使成一町村。
- 六 廢一町村而分置於各町村。

以上六者之中。一至四。則消滅舊法人而發生新法人。五則存續根本之法人。更生一法人。六則但消滅舊有之法人而已。

市町村之區域。對於國家之行政有最重要之關係。故處分變更之權。高等自治體主之。蓋以

有關係於市町村者。往往計利忘害。祇顧目前。一有偏頗。不能爲公平之判斷。以此權屬於高。繆自治體。則國家之利害。地方之情事。可得公平處分。是故市町村之廢置分合。依府縣參事會決議。受內務大臣之認可。境界變更。祇依府縣參事會及郡參事會決議。然府縣郡參事會。雖爲處分權之主體。而按諸法律要件。則以徵求關係者意見爲要。即廢置分合徵市町村會及郡參事會意見。境界變更徵關係市町村會及地主之意見。但有例外。如市町村財力不堪負擔法律上之義務。又有公益上之必要時。即有關係者之異議。亦得併合町村並變更其境界。其手續如此繁重者。誠以一方固關於自治體之利害。一方並關於國家之利害也。

第三項 人民

凡住居於市町村者。總稱爲市町村之人民。蓋一國之人民。必不可不有一個市町村之住居。以爲生活根據地。德意志聯邦中。有明定國民分限法。日本無如是之法律。然人民亦可分兩種。一住民。一公民。其區別在有參政權與否而已。

第一目 住民

住民之制度不同。有本籍制。依出生結婚入籍特許而定者。有救助貧民制。以力能盡救貧義務爲限者。有住居自由制。國內市町村皆可任意住居。法律不加以制限者。日本之市町村住民。採住居自由制。住民資格之標準。凡有一定住所於市町村者。即可爲市町村住民。但住民與滯在者不同。滯在者。雖分擔市町村之義務。而要不得爲市町村住民。蓋住民資格以永住之意思。占其市町村內之居住而生者也。

外國人得爲市町村住民否。亦一問題。日本市町村制規定。凡市町村內占有住居者。總爲市町村住民。唯公民權。則有帝國臣民云云。依此解釋。則外國人亦得享有住民權。然或謂外國人。但有私法上權利。並無公法上權利。住民權性質。純然爲公法上權利。許外國人享有之。不免危及國家基礎。其實不然。蓋住民權。與公民權異。非參與政治之權利可比。外國人雖有住民權。而對於自治體之組織權限。絲毫不能容喙。何至害及國家。况住民權雖爲公法上權利。然性質稍與私法相似。故外國人亦可獲得住民權也。

市町村之財產及營造物。住民有維持義務。亦有使用權利。凡享有住民權者。行政官廳與市

町村皆不得侵害之。若不幸有侵害者。住民得訴願於市町村會及市町村長。不服其裁判時。可至郡參事會及府縣參事會訴願。猶不服則得訴願於行政裁判所。亦以住民權者。國家以法律許與人民爲公法上權利。反是則背立法之精神矣。

第二目 公民

第一 爲公民之資格要件。

市町村住民中分爲二種。一曰公民。一曰非公民。取得公民資格之方法有二。

一 爲市町村公民之子孫。而有一定資格者。或因市町村特與以公民資格者。始得爲公民。

二 凡備一定之資格要件。無論何人。皆得爲市町村公民。

採第一種制度之國。亦有參以折衷主義。對於備一定資格要件之住民。特與以公民權者。日本市町村制採用第二種制度。凡備左列資格要件者。皆得爲市町村公民。

一 爲日本國之臣民。普魯士制爲公民之資格。以本國國籍爲準據。日本制度亦然。德意

志帝國中。之巴威倫國。則雖外國人亦認其有公民權。

二 有公權之獨立男子。此公權非對私權而言。指非因刑罰宣告而受公權之制限者而言也。獨立男子云者。滿二十五歲以上。不受他人扶養。能以一己之資產或勞力自營生計。獨立構成一戶者之謂。年齡制限。各國率以二十五歲爲標準。惟普魯士則以二十歲爲限。實爲特例也。

三 爲住民後。已分任市町村之負擔在二年以上者。

四 於市町村内納地稅或直接國稅至二元以上者。

五 不受公費之救助。或雖曾受救助而已過二年以上者。

此外尚有特別原因。依市町村制所規定。而認其爲公民者。如雖非公民。一旦被選爲有給市町村長。或被選爲市町村助役。則當然得有公民權是也。

第二 隨公民資格而生之權利義務。

能選舉市町村機關及能担任市町村名譽職。是爲公民權利。但担任名譽職。固爲公民權利。

之一。然就其不能不担任之點而言。則又爲公民義務。若公民無故辭退名譽職。卽停止其公民權。或受特別負擔之制裁。（市町村第八條）

第三 停止公民權

依市町村制應停止公民權之事故有五。

- 一 停止公民權時。
- 二 受租稅滯納處分時。
- 三 受分散家資。或破產宣告尙未復權時。
- 四 犯剝奪公權。或停止公權之重罪輕罪裁判尙未確定時。
- 五 服陸海軍現役或應召集時。

他如公民不担任名譽職時。則依市町村會議決。停止其公民權。如上所述。公民權卽從公民資格而生各種公法上之權利也。既屬公法關係。則關於公權有無。或因不法處分而被停止其公民權。得依訴願及行政訴訟方法以救濟之。

第四款 市町村之機關

市町村備有人格。在法律上認爲法人。既爲法人。不可不有意思。又不可不事實。故法人之活動。由此二種要素而來。發表市町村意思的機關者。稱爲代議機關。即市町村會是也。實行市町村意思的機關者。稱爲執行機關。即市町村吏員是也。二者具備。而後市町村之公法人始有作用能力。本章分爲二項以說明之。

第二項 市町村會

市町村會者。代表市町村意思。曰代議機關。或稱議決機關。蓋此代議機關者。以獨立意思爲固有活動。使自治團體日進其福利。克盡其自治團體本分。然欲圓滿其代表意思。以發達其團體能力。而奏自治行政良好的成績。非組成完善之代議機關不可。故自治團體中最關重要者。莫如市町村會。

第一目 市町村會之組織及選舉

甲 組織。市町村會者。以市町村會議員構成之。依歷史的發達順序而言。市町村會可

分二種。一人民總會。一代議會。市町村會未發達時代。市町村會議大概皆開總會。迨後人口增加。社會狀態漸變。不得不採用代議會制度。現今除瑞士國之州。及日本最小町村尚有開總會外。各國皆已無此制。市町村會議員。依法律規定。比例市町村人口之多寡而異其數。得以市町村條例定之。但不得超過定限。市則概在三十人以上六十人以下。人口五萬以下之市三十人。人口五萬以上之市三十六人。人口十萬以上之市。每加人口五萬。得增議員三人。人口二十萬以上之市。每加人口十萬。得增議員三人。但以增至六十人爲限。町村則在八人以上三十人以下。人口一千五百以下之町村八人。人口千五百以上五千以下之町村十二人。人口五千以上一萬以下之町村十八人。人口一萬以上二萬以下之町村二十四人。人口三萬以上之町村三十人。此地方議會組織之大略也。

乙 選舉。凡有市町村公民權者。皆有市町村會議員選舉權。爲市町村制之原則。唯受停止處分。或服海陸軍現役者。不能有選舉權。然有時即無公民權。而其所納

之市町村稅額。比市町村公民之最多納稅者之國民。或社會及法人亦有選舉權。蓋自治團體之事業。以關於經濟居多。市町村會議決事項。財務必首屈一指。故不與多額納稅者以選舉之。將有不能保護其財產之弊。不可不為特別規定。茲就選舉詳言之。

一 選舉人與被選舉之要件。市町村會議員。其選舉與被選資格。英國市制各異。德國東方諸州亦然。日本則採同一資格。有選舉權者。即有被選舉權。然有時亦依人之身分而不得為被選舉人者。試列於左。

- (1) 所屬府縣之官吏。官吏有行政監督之任。故不得為議員。
- (2) 有給之市町村吏員。吏員既有俸給。即為專職。故亦不得為議員。
- (3) 檢察官及警察官吏。此係負司直之職。苟兼他職。必不能盡其職任。故亦不得為議員。

- (4) 神官僧侶及其他諸宗教師。晚近政教分離。教徒不與聞國政。故亦不得為議員。

(5) 小學校教員。教員以造就國民爲天職。小學校尤爲重要。故亦不得爲議員。至若其他官吏之當選者。須受所屬上官許可。方得爲市町村會議員。然除此各制限外。尙有二種制限。

(1) 父子兄弟不得同時爲市町村會議員。此屬自治團體代議機關運轉計。防其有通情等弊也。

(2) 與市町村長助役有父子兄弟關係者。同時不得爲市町村會議員。此基於自治團體代議機關爲監督行政機關之必要也。

二 選舉方法。市町村會之選舉。爲等級選舉制度。等級選舉制度者。各人之選舉權。不相均等。依其納稅額之多寡而分其等差。藉以謀負擔與權利兩相均衡之制度也。其方法。乃以市町村納稅之總額。設爲一定之等級。市爲三級。町村爲二級。即以總額分爲三部分。或兩部分。以選舉人各人之納稅額爲標準。負最多額者起。依次編入第一

級第二級或第三級。各級有平等之選舉權。例如一市之直接市稅總額三十萬圓。分爲三級。每級各爲十萬圓。自其選舉人中最多額納稅者爲始。順次編入至達於十萬圓爲止。爲第一級之選舉人。二級三級仿此。各級各選出市會議員總額三分之一。蓋採普國市會議員之選舉制度也。

選舉又有單選與複選之別。日本採用單選法。蓋市町村會以隣保之關係而成。原選舉人必能選已所信用之人。使克負代表責任而不至隕越貽誤。故以單選爲善。

選舉表決方法。概以多數爲標準。唯多數又有比較與絕對之分。以絕對多數爲當選決定。其立義誠爲正然。然有多數選舉人時。依絕對多數之制。則屢屢改易。選舉不免有手續繁雜之弊。故日本亦比較多數法。

三

選舉手續。市町村會議員。任期六年。每三年各級改選半數。若初次更選議員。各級難分時。以抽籤定其解任之半。退任者皆得再選。至定員有次缺時。可爲補缺選舉。補缺議員。以前任者之殘任期間爲職務。選舉有總選舉。半數選舉。補次選舉三種。然其

手續則無甚差異。茲分析言之。

(1) 選舉名簿。每度選舉前六十日。市町村長作選舉原簿。記載選舉人之資格。據此以製選舉人名簿。名爲確定名簿。七日間。供人縱覽。如有遺漏者。得請求補錄。並許訴願。但以選舉前十日爲限。

(2) 選舉投票。選舉投票。可分爲單記投票、連記投票、記名投票、匿名投票。日本市町村選舉投票。用無記名連記式。投票處。市在各區區役所。町村在町村役場役所。役場皆設投票箱。投票者祇記入被選舉人之姓名封緘投遞。須向掛員報告姓名住所。待掛員查照名簿。後始得投票。投票必選舉人自爲之。然非獨立之男子及會社其他法人。有選舉權者。得以倩人代之。但須呈委任狀於掛員。

(3) 選舉順序。當選舉時。市町村長七日前。擇定選舉場所時日。及各級議員之人數。報告於衆。選舉順序。先下級而後上級。欲使下級選舉人。得於其區域內。選適之人。上級選舉於未當下級之選舉者。更爲選舉。唯選舉開會中。選舉人外。不論

何人。皆不得入選舉會場。且會場最重秩序。選舉人不得爲協議及勸誘等事。

(4) 選舉機關。管理選舉者。有選舉掛員。市町村長。臨時於選舉人中選任二名。或

三名。選舉掛員。市町村長或助役任之。選舉掛員之職權。任開閉選舉會及會場之管理。凡投票之受理効力諸事項。以選舉掛員多數決議而定。可否同數。由選舉掛員決之。

(5) 選舉効力。効力以選舉掛員製選舉錄記載選舉顛末。證明選舉結果。然欲發

生効力。必先以投票之有効爲標準。市町村會選舉。得有効投票之多數者。方爲當選。票數同則取年長者。年同則由掛長抽籤以定。當選者由掛長通知其旨。欲辭當選者。可於五日內申告市町村長。如一人而當數選舉時。欲應何項選舉。得於同期限內申告。其期限內不申告者。得視爲總辭其選舉。行其處分。至投票無効者。亦有數種如下。

一 不記載人名又記載人名之難讀者。

二 難確認被選舉爲何人者。

三 記載無被選舉權者。

四 被選舉人外並記入他事者。

(6) 選舉審查。對於市町村會選舉効力爲異議之申入以實行其審查者。

一 選舉人及市町村長得提出訴願於市町村會。如不服其判決者。更可提出訴訟於行政裁判所。

二 府縣知事及郡長。亦有提出異議權。府縣知事則使府縣參事會處分裁決。郡長則使郡參事會處分裁決。有不服時。仍得提出訴訟於行政裁判所。

要之救濟選舉方法。雖範圍效果。各有差異。然爭議皆爲關於權利問題。故審查最爲嚴重。

第二目 市町村會之權限及規程

甲 權限。市町村會者。爲單一之代議機關。凡關係於市町村之一切事務。皆得準據法律。由市町村會自決。以盡市町村會之職務。如是則代議機關由此運用。而自治制

度因以完全。故市町村會之權限。各國制度雖異。而其綱領則大略相同。日本現行市町村制其權限分類如左。

一 議決事項。市町村會之議決。有任意的強制的區別。任意的者。依市町村會之意思而定。強制的者。凡不議決之事。在市則府縣參事會。在町村則郡參事會。皆得代議決定。茲舉其一般議決概目於下。

- (1) 設市町村條例及規則並改正事項。
- (2) 以市町村費舉辦事業。
- (3) 認定歲出入之預算並決算報告事項。
- (4) 定市町村稅手數料。及夫役現品之賦課徵收法。
- (5) 市町村有不動產基本財產之處分。
- (6) 歲出入預算決定外。新義務之負擔。及權利之棄却。
- (7) 定市町村有之財產及營造物之管理方法。

(8) 徵收市町村吏員之保證金並定其金額。

(9) 關於市町村訴訟及和解事。

二 陳述意見。此權限有二種區別。一關係市町村之公益事件。對於監督官廳市町村會可提出意見書。一監督官廳有所諮詢得自由答復以陳述意見。

三 監督行政。市町村會有監督自治團體行政之權。其監督方法。檢閱其關於市町村事務之書類及計算書。請求市町村長之報告。並監督其事務之管理。議決之施行。及收入支出正當與否者有不正當行為。得具申於監督官廳。求其處分。

四 裁決爭議。市町村會者。凡關於市町村住民公民權利之有無。及選舉權之有無。並關於選舉効力當否之爭議。有始審裁判權。

五 選舉吏員。市會有選任町長候補者。及市參事會議員。收入役助役權。町村會有選任町村長助役收入役權。其選任行政吏員方法。同於議員之選舉。唯有市町村會之議決者。得用指名推選法。

乙 規程。市町村會之議員。當遵守議會規則。熱心職務。不受選選人之指示囑託。議會所議事件。書記調製議事錄記。錄其議決及選舉顛末。並出席議員氏名。由議長及議員二名以上。署名於會議末朗讀之。會議規則至嚴。議員如有違背會規者。得科二圓以下之過怠金。茲舉其議事之要則於左。

一 議會召集。市町村會議員。由議長召集之。其開會閉會並延會等。亦由議長主持。如市長市參事會及市町村議員四分之一以上請求開會。議長必當召集。召集之日。至少亦必於議會之三日前通知議員。

二 議長選任。市會議長及其代理者。每一週年。於歷年之初。由議員各互選一人。町村會以町村長爲議長。以町村助役爲代理者。

三 會議公開。市町村會會議。通例公開。許人旁聽。唯有時以議長意見。亦得禁止。議長有保持會場秩序之責。若旁聽者公然贊成。及表示擯斥或起紛擾時。議長得令其退出於議場外。

四 議會表決。市町村會議決事件。須有議員半數以上出席者。方爲有效。但同一事件。集會至再。議員尙不是半數以上。則少數議員亦得爲有效之議決。議決以可否之多數定之。可否同數者。俟再議議決。若猶同數。則由議長決之。

五 議員故障。會議事件。關於議長議員及其父母兄弟妻子者有事故時。議長則以代理者代之。代理者則以年長之議員代之。議員有故不得爲市町村會之議決。然若因此減少。不滿會議之定數者。府縣郡參事會得代議決。

第二項 市町村之行政吏員

市町村吏員者。辦理市町村事務。爲執行機關。又名理事機關。此機關之性質。非隸屬於代議機關。而亦獨立以步者。其執行吏員。有以有給職充任者。有以名譽職充任者。名譽職與有給職之區別。其標準如左。

- 一 有給職受一定之俸給。名譽職則否。惟實費辨償及報酬。不在此限。
- 二 有給職以自治團體行政事務爲專業。如欲就其他業務。法律有特設限制。如市町村

長及助役。不得爲他之有給職。及株式會社社長並重役。即其他營業。亦非經府縣知事許可不得爲之。

名譽職。以自治團體行政事務爲兼業。無論執如何業務法律不加以制限。

三 有給職就任與辭職。悉隨本人之意。法律不強制之。名譽職爲市町村公民之義務。拒絕辭退者。議會得加制裁。

日本市町村吏員之列有給職者。市長、市助役、收入役及其他之吏員是。名譽職者。市參事會員之一部並委員及區長是。町村長、町村助役以名譽職爲原則。然得依町村條例之規定。設有給職之特例。蓋市長市助役之爲有給職者。以市之事務繁雜。非專業者不能負荷。收入役由其事務之性質。故亦爲有給職。町村長及町村助役之設有給職特例。亦以公民中有適當材能學識者。固當使爲名譽職。若本町村無此人物時。則須規定有給職。便以町村事務爲專業者爲之。方可不負其職。

以上既述執行機關之性質。以下請述各機關之組織及權限。

第一目 市參事會及町村長助役

市町村執行機關最重要者。爲市參事會及町村長。以市參事會之合議體。爲行政權主體。欲處斷事務。必經各員議決。不能任市長專斷爲合議制。町村則町村長獨自執行。助役及其他吏員。唯爲輔助機關。皆不負責任。爲獨任制。蓋市之行政複雜。不能獨斷獨行。非採用合議制。恐有不周密之點。町村行政簡單。原無合議之必要。非採用獨任制。或生遲滯之虞。此市參事會與町村長所以不同也。茲就其組織之權限言之。

甲 組織市參事者。以市長助役名譽職參事會員組織而成。市長一名。市助役除東京三名。京都大阪各三名外。他市一名。名譽職參事會員除東京十二名。京都大阪各九名外。他市六名。町村由町村長獨力擔任之。町村助役祇爲町村長之補助而已。

市參事會員、町村長助役之選任。市長由市會推薦候補者三人。經內務大臣奏請裁可而任命之。市助役由市會選舉。受府縣知事之認可。二者同爲有給吏員。任期六年。名譽職參事會員。自市公民中年齡三十歲以上有選舉權者選舉之。任期四年。每二

年改選半數。亦須受認可於府縣知事。町村長町村助役。由町村公民中選任之。年齡任期及受府縣知事認可。其例悉如市參事會之名譽職員。以名譽職爲原則。以有給爲例外。市長及市助役不必限于市公民。然既受市長市助役之任。則與以公民權。使不背於自治之精神。若有給町村長及有給町村助役亦然。

乙 權限市參事會町村長。統轄其市町村。以担任其市町村之行政事務。凡法定範圍以內爲權限所爲行爲。皆得自由行動以處理之。茲舉其事務之概目如左。

一 準備市町村會之議事、及執行其議決事件。

二 管理市町村設置之營造物、若有特別管理者則監督之。

三 管理市町村之歲入。監視依於出入預算表、其他市町村會議決所定收入支出之命令。並會計及出納。

四 保護市之權利。管理市有財產。

五 監督市町村吏員及使丁而行懲戒處分。得加譴責及科過怠金。(市十圓以下町村

五圓以下

六 保管市之一切證書及公文書類。

七 對外部代表市町村以市町村名義處理訴訟並和解。

八 依法律敕令及從市町村會之議決。徵收市稅使用料等。

九 處理其他法律命令及官廳所委任之事務。

市參事會。以市長爲議長。市參事會行政。由市長指揮監督。務使事無停滯。市長得市會同意。使市參事會員分掌市行政事務之一部。唯當與相當報酬。市長準備市參事會之議事。執行其議決。以市參事會名義署名於文書。

市參事會由議長召集。議長有故障時。得以市參事會員代理其職務。其議事規則。非有議長及其代理者名譽職參事會員三分之一以上出席者。不得議決。議決以可否之多數決之。可否同數。則由議長定之。若一時事出急迫。無暇召集市參事會。市長可專決處分。待下次會議時報告。

町村以町村長獨任町村政務。町村助其爲補助役。市長之不及。故町村長有故障時。町村助役可代理之。町村助役得町村會同意。並可掌町村長行政之一部。

第二目 市町村收入役

收入役爲有給吏員。市町村皆祇一人。市則任期六年。町村任期四年。由市參事會町村長推荐。市町村會選任。受府縣知事郡長認可。收入役並不得爲市參事委員。町村長助役等。唯町村中收支寡少者。得市長許可。町村長助役許兼掌收入役事務。收入役掌管市町村之收支及其他會計。收支命令權。責在市町村長。而收支實行權。責在收入役。收入役雖得依市町村會或市町村長所發命令而爲收入支出事。然命令與預算有無違背。收入役有審查權。收入役管理市町村經濟。責任至重。須徵保證金。其數由市町村會議定之。

第三目 市町村委員

市町村委員。有常設者如學務委員。是有臨時設立者如衛生委員。是委員隸屬於行政機關。依市町村會議決。以公民議員吏員充任。市公民由市參事會選舉。市議員由市會選舉。市吏

員由市長選舉。町村會議員。町村民。由町村會選舉。皆爲名譽職。委員非有獨立職權。不過分掌市町村行政事務之一部。與營造物之管理監督及處理一切委託事項。委員會開會時。市町村長可隨時列席委員會加入議決。至委員之職務權限。得以市町村條例特別規定。

第四目 市町村書記

市町村置書記及其他必要之附屬員。並使丁等。隸屬於市長及町村長。分掌庶務。皆與以相當之俸給。市則由市會決議。市參事會選任之。町村則由町村長推荐。町村會選任之。使丁由町村長任用。於區域狹小人口稀少之町村。得以書記俸歸町村長。由町村長兼理書記事務。若其俸額有異議時。得請求市參事會裁決。並提起訴願訴訟焉。

第五目 區長及其代表者

在區域廣闊人口稠密之市町村。爲處理事務便利計。依市參事會意見。町村會議決。分書爲數區。於每區置區長及其代理者各一名。由市町村會於其區域鄰區公治中。有選舉權者。選舉設區會者。即由區會選舉。皆爲名譽職。但因整理職務。要實費辦償外。得由市町村會決議。

給以相當報酬。有人口二十萬以上之市區長。得爲有給吏員。由市參事會選任。區在市町村內非別爲自治團體。區長亦非有其固有獨立之職權。僅隸屬於市參事會及町村長。受其指揮命令。以補助事務執行之便。惟如東京、西京、大阪、三市區長。除法律命令所規定外。許其承府縣知事命令。並依其委託。於其區內管理國家、及府縣之行政事務。又於法律命令範圍內。得有處理財產及營造物之權。此區長之例外也。代理者以備代理區長之人。若不置區長代理者。區長有故障時。上席書記代理之。

第三項 代地方官廳行政之市町村長

市町村長。本爲地方行政機關。非國家之行政機關也。然於其市町村固有權限外。尙有依法律命令、及上級官廳指揮執行委任事務之權限。代國家行政官廳之一部分。蓋因其爲地方之機關。而便宜委任之者。其事由市町村長管理爲原則。然不須親自執掌於市。可分掌於市參事會會員。於町村可分掌於町村助役。但必須受上級官廳許可。今舉其主要事項如左。

一 爲司法警察補助官 謂補助司法警察是也。例如檢事、警部、憲兵將校下士、皆構成

司法警察官者。市町村長或爲檢事輔佐。受其指揮。依刑事訴訟法。搜索犯罪等事。是即爲司法警察補助官之職務也。若未設司法警察以前。則依法律命令於所屬管理內行地方警察事務。是以地方警察補助司法警察之職務也。但已別設地方警察官署者。不在此例。原來地方警察。即行政警察之一部。對於中央之行政警察。分別而言。行政又與司法不同。行政警察者對於未發生之各般危害不問天然人爲。皆負有排除責任。其範圍甚廣。司法警察者。專防制既發生之人爲危害。即對犯罪者加以制裁。其範圍較狹。地方行政警察。關於一地方公共利害。限於一定區域。執行。換言之。則對於國家警察之地方警察。即地方自治警察也。然日本制度。警察行政。悉爲國家直接行政。地方警察與高等警察無所區別。從不認地方有自治警察權。但規定市長行司法警察補助官職務。町村長行地方警察之職務。而他概不見。歐洲各國。大率於地方警察有特別之規定。日本蓋猶未臻完備也。

二 浦役場事務。浦役場者。猶言港市管理之所。專收海邊漂流之人物者也。凡關於船

籍規則、稅關規則、其他港津船舶特別法所規定者。如保管船籍碇泊船舶救助破難船等。皆係浦役場一切事務。由國家委任於市町村者也。日本昔時。破難船歸遞信省管船局管理。今則委之於市町村。

三 市町村所屬之國家行政及府縣行政之事務。此項事務。如徵收國稅、調查戶籍等。皆是市町村長得據法律命令之規定。於其委任範圍內掌管之。雖得委任助役使其分掌。然必須受監督官廳許可。但別設吏員時不在此限。

第五款 市町村之財政

市町村既成自治團體。不能不有獨立之經濟。故法律與市町村以財政權能。各國通行制度。以其固有財產收入爲其財政之基礎。而以他之收入爲輔。日本亦然。但市町村爲無形之法人。雖得獨立營其經濟。然不得越法律規定以外。且市町村之資力。實與國家全體之消長。有密切關係。設國家財政計畫。與團體財政計畫有相衝突時。則國民之財力缺乏。將至枯竭。國家及團體之財源。不可不預防之。故國家於市町村財政。必從法律所規定。若其財政處分上。

直接與國家利害相關者。皆須得政府之許可。

第六款 市町村收入

市町村純然爲自治團體。故其收入與國家及府縣不同。國家及府縣之收入。以租稅爲主要。而市町村之收入。則以基本財產及使用料手數料等爲主要。惟有特別事情。至不得已時。乃收市町村稅。試分述其收入之種類如左。

一 財產收入。如積立金穀等之利息。屬於基本金者。又如森林水道、鐵道、瓦斯、電燈、電車等所生之利益。近似有營業性質者。其營業所收入之財。即資本所生之利益。凡自治團體所最希望者。此項之收入也。又如寄附金公司股票贏餘不用財產之拂下代金。亦歸於財產收入中者也。

二 科料及過怠金。科料即過料。對於一般人民。因其違反條例而科罰之金。例如租稅滯納。或營一事業應申告而不申告者。則課以相當之過料。過怠金者。對於一般吏員。若市長町村長以下一切市町村吏員並使丁之屬。因其違反條例而科罰之金。例如

應屆閉會之期。而不發閉會之命令。因其曠廢職守。即課以相當之過怠金。此二種皆用強制收入手段。與刑事上之罰金名義雖同。而性質實異者也。

三

使用料手數料及一時加入金。使用料者。謂使用市町村之營造物。如使用公立學校病院等。因而徵收之報償費也。手數料者。如在市役所町村役場。凡人爲私法上事。於其場所登記戶籍或請觀戶籍等。因而徵收之報償費也。一時加入金者。凡對於使用市町村公有土地物件少數人。欲得使用之特權。不得不令其出使用料。或欲加入於共有財產。如加入公墓地之類。則一時加入金。亦所必需。又可使其將使用加入金并納。方能許其使用。蓋市町村役場費用。出自市町村收入。雖市町村吏員執全市町村事務爲當。然苟於職務上爲一人費手數料時。則使其人出手數料。充市町村收入。若以少數人費用之原因所損之耗費。使全市町村負擔。則有害於公平也。進乎此例。故市町村有之財產及營造物。爲少數人使用時。亦徵其使用料。充市町村收入。即皆以充市町村必要支出。然則有納手數料義務者。必煩行政上特別手數。有納使用

料義務者。亦限諸市町村有之財產、及營造物者矣。關於此項事件。以市町村條例定之。若新設一種或增加舊額、及變更徵收方法。須得內務大臣及大藏大臣許可。

四

國庫補助金。市町村財力困乏。不足以支辦其費用者。由國家、或府縣郡依其法令而交付以金額。是謂國庫補助金。蓋上級團體順次補助下級團體。爲助其力所不及之政務施行也。

五

市町村稅。以強制的方法。徵收人民一部之財產。非如使用料手數料等。皆有報酬性質者。故亦謂之無償金。凡市町村財產。但使以上各種。足敷市町村之用。此稅即可免除。然日本地瘠民貧。市町村之無稅者。不過二三處。其餘普通皆徵收之不得已也。此稅可分爲二種。

甲

附加稅。附加稅者。附加於直接國稅及府縣稅。而以均一之稅率。由市町村全部徵收者也。直接稅在國稅。爲地租所得稅、營業稅、直接稅、在府縣稅。爲地租割戶別割家屋稅、營業稅、營業附加稅、雜種稅。凡附加稅對於本稅。須保一定稅率。依日本所規定

市町村稅附加地租。不得超過國稅七分之一。其他亦不得過國稅百分之五十。若欲過限徵收時。須受內務大臣、及大藏大臣許可。市町村附加稅。又可附加於間接之國稅。但間接稅徵收不易。即收入額確定稅額之算定標準。均屬困難。故附加稅之次序。當先附加於直接稅。若猶不足。則更附加於間接稅。

乙

獨立稅。亦名特別稅。謂市町村於各種物件。未經國稅及府縣稅之賦課者。更特設稅目。以市町村之名特別徵收者也。惟於國稅府縣稅所未及者。大率係小資本家。必有不勝負担之勢。而市町村又從而稅之。竭澤而漁。將有害地方發達。是所宜深慮也。故必至附加稅實有不足時。始用此稅。雖不能若附加稅之稅率均一。又不必由市町村之全部徵收。而徵收此種稅。不可與國稅有附複之點。但此稅專以補充附加稅爲目的。無確定標準。日本間有行之者。祇反別割步一稅。及特別所得稅三種。反別割者。按其反數而別之。以地質良否。地價貴賤爲標準。故又謂地價割。非如賦課地租。僅依面積多寡爲標準者也。此亦歸入附加稅中。不純爲獨立稅者。步一稅者。即市場稅。如魚

市場野菜場。及取引所賣買是也。特別所得稅者。各種小販行商。及爲雜項事業。不列於營業稅中者。乃單純獨立者之稅也。日本對於所得稅。賦課附加稅。或特別賦課時。其於市町村外之所得。均不算入。蓋以其於他市町村既受賦課之故。不得使再納二重稅。致如無定店鋪之行商。於他市町村無課稅之事。則其市町村所得。亦得算入所得稅徵收法。日本限每歲所得三百元以上者。乃課其稅千分之十。三百元。應納三元。遞上則稅率亦遞加。蓋以日本國民程度而論。每年生計費約須用三百元。故所得三百元以下不課稅也。

凡關於以上之市町村稅負納稅義務者。(一)個人而個人又分爲三者。(甲)爲住民有生活本據者。(乙)爲三月以上滯在者。(丙)爲土地房屋主者。及一定店鋪營業者。依法制所規定。對住居或滯在於數市町村者。賦課其所得稅。或附加。或特別所得稅時。將其所得於各市町村者平分之。而各課其一部分之稅。例如東京橫濱靜岡俱有支店。彼此往來住居數所。或暫行滯在者。若於三處所得一萬二千圓時。則將此數平分以三分之一。各於東京橫

濱靜岡課之不使納二重之稅。（此與前段略同）然此止就其所得而言。至如由土地家屋營業所收入。在東京者則課之於東京。在靜岡者則課之於靜岡。不能統計其全數。而平均分賦之者也。（二）法人如銀行會社等法人。凡關乎地方共同事務。不但住民任其負擔。即未曾住其地。但其地有土地家屋及有一定營業。對其土地家屋營業所得額。亦應使之納稅。其納稅者。雖爲會社中之法人。與普通自然人同負納稅之義務。惟於官有事業。如郵政電信官設鐵道。雖有土地家屋營業。而不受市町村之課稅。蓋以市町村者。對其住民有課稅權。對於國家則無課稅權。故於國家事業不得課稅。

六 其他賦課之方法。

甲 平等賦課。謂通常課稅也。原來市町村稅。凡有納稅義務者。以一律擔任之爲原則。是即平等賦課也。然有例外之不平等等者。如市町村所有之營造物。僅爲數人所使用。其他不獲使用時。則其修繕保存費專於其有關係者賦課之。又若其市町村分爲數區。爲其一區中一部所專用之營造物。則使其一部分負擔其費用。

乙 納稅義務之存續期間。凡關於不動產等權利移轉之際，則其期間依會計年度爲通則。例如甲讓渡某地於乙，在三月十五日，則三月三十一日以後之稅歸某乙承認。其三月三十一日以前之稅，仍由某甲承認。

丙 稅額之異議。凡關於市町村之賦課及營造物公有財產並其使用所得之權利等，如因不公平而有異議時，均得有訴願權。是爲平民間科稅不平之救濟方法。如訴願之後，市參事會及町村會仍不公平時，則得起行政訴訟。凡訴願權但以其狀申請再議。行政訴訟則爲控官，必受行政裁判所之判決。欲訴願者，須於賦課令狀交付後三月以內即申告之。蓋分發令狀後，大概五月至十月以內，即爲上納期。當此納稅之際，將其應免稅、減稅之理由，申告於市參事會、町村長，如見爲正當，即能減免或償還。苟過三月之期限，雖有可不納之理由，亦不得乞其減稅免稅及已納後之償還。以不如此確定期限，則市町村之會計，無決了之期也。

丁 夫役現品。凡係發佈市町村之公業或維持公安之事，得以夫役現品爲納稅。但關

於學藝美術及手工之勞役。不得課之。課以夫役現品者。所以減輕其金錢租稅之負擔。然亦爲便利起見。除急迫之情事外。仍得標準其市町村稅而換算金錢以賦課之。凡被課夫役者。從其便宜。本人自當之。又得出適當之人代之。關於此項之徵收。與租稅同其性質。其所異者。租稅以金錢徵收人民之財產。夫役及現品則以人之勞力物品徵收人民之財產而已。

戊

租稅滯納處分。此即依國稅處分法處分之者。凡市町村所徵收之使用料。手數料。市町村稅。及代夫役之金。共有物之使用料。並加入金。又其他市町村之收入。至收入定期而猶不納時。不得不施以相當之處置。市參事會及町村長固有命令收入支出權者。於此而督促之。猶有不完納者。則以財產公賣之處分徵收之。因督促之故。所需之費用。自其被督促者徵收之。蓋不如此。則市町村所必要之費用。難得收入也。但其實際無資力不能納稅者。既無物可賣。則公賣之處分。不能實行。惟有暫與猶豫（許其納稅延期）而使其徐納之一策。至雖與以猶豫而已。過會計年度。則其年度內之

收入。因不足而決算困難。於斯之際。必依市町村之決議而後行之。

已 課稅之應免除者。應免除者有二。一爲應行免稅之人。一爲應行免稅之物。應行免稅之人。據日本所得稅法所規定。凡不課所得稅者如左列。

一 軍人從軍中之俸給。

二 旅費學資金及法定扶養料。

三 傷疾疾病者之恩給及孤兒寡婦之扶養料。

四 非屬營利之事業。止爲一時之所得。及不以營利爲目的之法人所得。

應行免稅之物。依日本市町村制所規定。凡不課市町村稅者如左。

一 屬於政府府縣郡市町村。及公共組合直接供公用之土地營造物及家屋等。

二 供社會及官立公立學校。其他學藝。美術慈善所用之土地營造物及家屋等。

三 官有山林及荒蕪地。但因此等利益所起之事業。得內務大臣大藏大臣之許可。徵

收其費用者。不在此限。

四 新開地、及開墾地、依市町村條例得限年月以免稅

對於人而免除者。以其所得爲生活必要費。於此而課之。將使促其生活之機。而不足以圖自治團體之幸福。對於物而免除者。或以其爲國家所有。但當有國稅。而市町村無收稅之權。或以其本身收入。得不償失。無納稅之資力故也。

七 公債及一時借入金。公債之募集。其原因有三。或爲償還舊債而起。或爲天災事變而起。或爲永久之利益事業而起。但非必要不得已時。不宜輕募公債。關於公債募集一切之事件。由市町村會議決之。當市町村會議決時。須定其募集方法。利息之定率。及償還方法。其償還初期以三年爲率。最長期以三十年爲率。不得超越議決時所設之制限。惟此項公債。於市町村有莫大之影響。延及國家之行政。故關於此市町村之決議。必受內務大臣、大藏大臣之許可。乃得募集公債。蓋從來公債募集之權。爲政府所特有。即所謂國債也。至於市町村之公債。即所謂地方債也。日本向於各地方。無論至何緊急。例不許募。自有市町村制之規定。始許地方有募集之權。然終以地方債募

集之困難。而先設爲一時借入金之法。因償還期限不須三年。特於定額豫算內之支出。有必須一時之借入者。向銀行或官有財產中借貸之。其性質全非公債。以通融一時金庫之不足爲目的。其年度內之收入。即可償還。市町村不蒙徵少之負擔。即不必由市町村會之議決。與監督官廳之許可。但由市參事會及町村長施以適宜之處分。即可行借入之事。故地方團體之起債。總以一時借入金爲原則。而以募集公債爲例外。各國於此。亦多鄭重出之。如實有不得已時。而募公債。則有數方法如左。

甲

國家有代理地方團體而募集公債者。英國嘗用此法。蓋國家信用較厚。且可募集低利之公債。故代理甚爲相宜。即就監督言。亦較便利。

乙

有由國庫貸與之者。德國嘗用此法。惟各國情事不同。有特別資金者。（謂國庫中特別之基金）乃可行。以平常國庫金。斷不能移動也。

丙

有以農業銀行爲地方債之機關者。日本嘗用此法。日本勸業銀行。農工銀行。其放出之銀。期限最長。蓋本爲改良農事起見。非十年二十年後。不能償還。故流轉難。於是

國家與以特權。得發銀債票。聚多數銀。以便放出。故地方向之借款可也。竟以爲募債之機關亦可也。

以上數法。皆可便宜採用。惟地方團體。比國家之信用薄。財源狹。故於償還之方法。尤有宜注意者。如左。

甲 償還之期限宜短。地方財力有限。債權者不能久留款項於外。故期限宜短。各國於地方債。均無無期者。

乙 不得用借換之法。謂於償還期限內。起新債以償舊債也。國家債期長。中間息率有變動。故國債得設借換法。以圖息率之低微。若地方債期短。息率自無甚變動。且人民對於國家債票。或爲儲蓄計。或爲賣買計。未必皆冀國家之即償。故利用借換。若地方債募集本不易。則新債之足額難。設於償還時。易以低利之新債票。則願取現者必多。自不能借換矣。但已至償還限。而須行借換者。不在此限。

丙 當豫先決定償還之財源。在國債每不預定償還之財源。且定之。則反有壅滯之害。

地方債若不預定如何償法。則應募者必少。以期短而中間無特別之收入款。足爲償還地步也。至所謂財源。大致不外加稅。又如地方興辦自來水。必先預計以後收入財源。能否償還此債。然後可起債興辦。若預計不可恃。而自來水不能不辦。於此起公債。則其償還財源。終屬於加稅而已。

第二項 市町村豫算

關於市町村之財政。最重要者。莫如預算。預算爲市町村之財政計畫。屬會計中一部分之事項。茲以其關係重要。特抉而詳之。凡豫算之目的。豫計來年收入支出之數。所以期團體財產之整理。保持收入支出之平衡。設定額豫算表。與以相當之效力。而爲財政計畫之準則。可以拘束行政官廳限制其支出之數者也。若有特別的豫算事項。必須上級官廳許可。而後可以豫算決之。例如日本有國路縣路之分。修理國路時之豫算。必須上級官廳之許可是也。凡豫算之日期。依會計年度。自今年四月起至明年三月終。編製豫算表。必須在年度前兩月。夫豫算者。爲算來年之經費也。然國事甚多。豈無遺漏。臨時籌畫。甚屬爲難。此處不能不有方法。足

以濟預算之窮。試述如下。

甲 豫備費。凡豫算執行之時。往往有不能適合者。例如一人一家之預算。倘無變故。固是適合。設有意外之疾病等事。支出頓增。必不能合從前之預算。况以市町村之支出。種類甚多。加之因經濟上、政治上、社會上之變動。其影響所及。斷不能無預算不足之虞。故特於預算之額中。更設預備費二種。一以充豫算超過之支出。一以充豫算外之支出。惟預算時所未提及者。始得動用。不得充市町村會否決之用途。例如市町村會業經議及之事。已成否決者。即不得動用。蓋此預備金。亦斷不能以一時之事。使前者之決議無效也。

乙 繼續費。豫算只一次。前後皆所不論。但如市町村內有大工程。一時不能完了者。第一年需一萬。第二年需二萬。第三年需三萬。苟於一時議決。次年預算時。或以他故未得市町村之承認。此工程勢將中輟乎。於此之際。可由第一年將金額定一年限。許設繼續費。但需費多少。仍每年分開。不能於一年中預備三年費也。

丙 追加預算。此於預算決定後加入者。亦謂強制預算。例如有特別事情。必須開支之款。而預算時並未算入者。其監督官廳。可以調查明確。強使之加入。大率用強制手段。此種關係。必以市町村事業之舉否。生國政上利害之關係。故其法不能濫用。大致關於法律或契約上所必不能追加者。則用此法。

如上列之事項外。有所謂特別會計者。於府縣郡制詳之。又有一疑問於此。設提出而未議決。或不能議決者。此年度之預算。即不成立。不幾無預算乎。大不可也。於此之際。在市則由府縣參事會。在町村則由郡參事會代行決議。以定其預算之年度。凡決議預算表。由市町村會調製預算表。由市參事會及町村長。試就關於預算表之事項。述之如左。

一 預算表之布告。調製預算表後。爲行政會計之際。經市町村會之議決。市則報告於府縣知事。町村則報告於郡長。並於同時將其大意出告於衆。其法或以新聞廣告。或揭示於役場。各依其地方慣用之例。當初提預算於會議時。必須添出事務報告書。及財產詳細書。以備會議之參考。

二

豫算表之效力。豫算後之執行。爲行政會計之事務。其職歸於收入役。由市町村長以其謄寫之豫算表交付之。收入役得據此表。依市參事會及町村長之命令。以從事於收支之事。不得于豫算以外。行其支出。凡於豫算之款項細目。各指定其費用之途。而各項目。不許互相通融爲原則。惟以行政上之便宜。得許其通融爲例外。要之豫算確定以後。即効力發生之時。從來論財政者。每僅注意於收入。而不注意於支出。故不能豫算。雖豫算亦無効力。今則以支出定收入而極。注意於支出。故大預算可生效力。預算表之確定。預算表依市町村會議決而確定。支出目的。與支出金額。未確定以前。權在市町村會可隨意增損。其効力止在一年度以內。前後均無關係。如市町村不從法律。較定預算或法律上必當揭載預算漏脫費目額時。監督官廳得強制使其補行揭載。

三

四

豫算表之不成立。如會計年度已屆。而市町村會或有解散時不能成立。在市有府縣參事會。在町村有郡參事會。得代議決之。如市町村會之議算。議決有超越權限。違

反公益時。則亦得由府縣知事及郡長停止。其議決而由府縣郡參事會代議之。凡近世財政。大而全國。小而一區。皆必有預算。預算者。誠財政之根本也。茲據日本預算表式。揭明於左。以資參考。

市町村歲入出預算表	某府(縣)某市 某郡某町村	某年度歲入出總預算	歲入	一金……歲入預算高	歲出	一金……經常費預算高 一金……臨時費預算高	合計金……	歲入出差引	殘金
-----------	------------------	-----------	----	-----------	----	--------------------------	-------	-------	----

市町村歲入出預算表式

如右表為歲入出預算之總額。歲入出豫算高者。猶言歲入出預算額也。歲入出差引者。猶言相抵除也。比較也。殘金者。一年度內賸餘之金也。凡歲入出差引殘金及歲出之精算殘金。(

會計所餘者）以編入翌年度繰越金。（繰越爲順次送下之意）爲通例繰越金者。以甲年度預算支出之金額。尙有未支出者。歸翌年度使用也。然若對於該殘金及歲入預算實收額之增減金額等。其處分時。可豫議定其方法。列揭於本案。例如殘金之處分。其殘金總額若干。可編入翌年度繰越金揭載之。又對於豫算實收之增減。以某收入某稅之增加。某收入某稅之實收增額補填之。猶有殘金時。或以若干編入某基本財產。或以若干分入豫備費。或以若干分入翌年繰越金。皆於其本案揭記之是也。

某府 某市 町
縣 某郡 某村 （某町村組合）

某年度歲入出豫算表

歲入

科 目	前年度豫算額	本年度豫算額	附 記
第一款 由財產所生之收入			
第二款 使用料 手数料			

第三款	雜收入
第四款	前年度繰越金
第五款	市町村稅
一	地租割
二	營業割
合計	

歳出

經常費

科目	前年度豫算額	本年度豫算額	附記
第一款 役所 役場 費			
第二款 會議 費			

第三款	土木費		
第四款	教育費		
第五款	衛生費		
第六款	救助費		
第七款	警備費		
第八款	勸業費		
第九款	諸稅及負擔		
第十款	市町村公債費		
第十一款	雜支		
合計			

臨時費

科目	前年度豫算額	本年度豫算額	附記
第 款……			
合計			
通計			

某年某月某日提

市町村長某人（自署）

如右表爲歲入出預算之細額。每表必用附記者。以相較多少之理由。附記於下也。歲入表第一款由財產所生之收入。如基本財產所生之利息。均歸市町村公有。收入歲出表第一款

役所役場費。在市則爲市役所。在町村則爲町村役場。其辦公費用。均爲常年所必需者也。第九款諸稅及負擔者。諸稅如公有財產。應納國稅負擔。如電車、鐵道、及郡署等供應必需之費。均須市町村負擔。第十款市町村公債費。如市町村入不抵出時。或直接募公債。或託銀行代募公債。而賠銀行以手數料。或前已募之公債而付賠其利息及本金者。均歸公債項下支拂。第十一款雜支出。如火災保護（役所及一切營造物）山番給（看護山林者）墓地費（叢葬費）等是也。

第三項 市町村會計

前言預算。乃係收入支出執行以前之事。此言會計。乃於預算以後執行收入支出之事也。凡市町村會計。與國家會計無異。亦由預算與出納及決算之三階級而成。預算已詳前節。茲不具論。但就出納與決算論之。

一 市町村出納。市町村出納事務。以收入役管理爲原則。但於收入支出寡少之町村。受郡長許可。町村長或助役得兼掌收入役事務。於市町村會議決預算時。由市町村長以其

謄本交付收入役。收入役從預算表所確定。並俟市參事會、町村長、及監督官廳之命令。而後行其支拂者也。有必要事務者。爲必要支出。有任意事務者。爲任意支出。然苟於豫算表中無預定額。或違反豫算規定。縱有市參事會、市町村長支出之命令。亦不得遵行。若竟爲違反支出。被裁判會計。以其支出爲不當時。則收入役不得自行賠償。且須受監督官廳之懲戒處分。凡此所以正會計之秩序也。於此猶慮有不當支出。更設檢查會計焉。

甲 定期檢查。此亦爲例月檢查。以市町村長及其代理者。每月定其期日。以檢查之。

乙 臨時檢查。此無一定之日期。惟須得市町村長及議員一名以上。乃能臨塲以行不意之檢查。苟徒有定期檢查。則主出納者。得預爲之地。將帳簿體裁。預爲修飾。其實際雖有私曲。亦未易察知。故每年至少亦必爲一度臨時檢查。以防其弊。

第四項 市村決算

市町村決算之程序。試述於左。

一 決算之報告。 決算即證明收支之計算書。雖不如預算重要。而與豫算有相互關係。唯欲求財務監督之完全。不可不責市町村之調製決算。決算由收入役調製。每會計年度末。三月內提出於市參事會。町村長待其審查。蓋收入役之支出。雖由市參事會及町村長之命令。然收入役有審查其適法與否之權。故報告決算責任。專歸諸收入役。

二 決算之審查。 審查有二種。一爲實蹟的審查。一爲形式的審查。實蹟的審查者。審查關於決算數量。果無誤謬否。對於收支命令。果爲適合否。其審查權。市參事會、町村長、及市町村共有之。故實蹟審查結果。收入役負之。形式的審查。審查其報告決算。對於市町村會決議。有無背戾否。其審查權。市町村會獨有之。故形式的審查結果。市參事會町村長負之。

三 決算之承認。 收入役決算。既受審查後。尚須經市町村會承認。市町村會認其決算爲允當者。始由市町村長報告監督官廳。若決算并無錯誤。而市町村會不肯承認。則

得請求府縣參事會及郡參事會處分之。

第五項 市町村之監督

市町村爲地方自治團體。於區域以內。一切事務。原有自爲處分之權。但以地方爲國家之一部分。其利害盛衰關係及於國家。故使受國家之監督。以與國家聯成一體。此各國地方制度所通行者也。日本之監督地方團體。特規定於市町村制。試舉其主要之點述之。

一 性質。國家以多數之自治團體組織而成。則對於市町村之自治團體。既與以特別之權。不宜過於干涉。此通則也。但自治之權能。必有法律以範圍之。於此主旨範圍內。市町村所受監督。比府縣郡所受爲多。蓋府縣郡者。境域之闊大。其行政及於國家全部。影響亦甚鉅。且府縣之地位。與政府有直接之權力。故監督之階級少。市町村則範圍祇限於府縣郡之一部分。與政府無直接之權力。故監督之階級多也。

二 目的。監督之目的有三。

甲 依法律命令而使遵守之。

乙 監視事務有無錯亂遲滯等弊。

丙 防有害公益之事，並維持市町村資力之事。

由以上監督之目的，得使市町村將其必要事項報告之，或徵其帳簿，或視察其實地情形，並檢查預算決算出納等事，以維持市町村之財政。

三 種類。可大別爲二。

甲 積極的監督。凡係市町村應爲之事，監督之使必行。例如預算中有應加入之款而不加入者，強制之使加入。即前所謂強制預算，又爲追加預算是也。

乙 消極的監督。凡係市町村不應爲之事，監督之使不行或不從命，則必與以停止之罰，更改之命。例如財政有不應沒收之款，而或沒收之，則可取消其處分使無効力。於此區別之中，又可分爲二種。

甲 直接的監督。如下訓令徵報告之事是也。

乙 間接的監督。如由訴願訴訟而審理之事是也。

四 方法 關於監督之方法有十一種

子，下立法之訓令。

丑，監視及報告。監視則有派遣委員報告，則有調查委員。

寅，參與市町村機關選任之事。市長則由天皇裁可，町村長及助役則由府縣知事認可。

若選任臨時代表者，亦即由認可權之監督官廳行之。

卯，市町村會之解散。如有議決不法事件，內務大臣得解散之。

辰，停止議決之執行得付再議。市町村會議之事，如有超越權限，違反法律，妨害公益者。

內務大臣命之停止，或再議，仍有不當時，則停止之，甚或解散之。

巳，議決之許可。凡議決之事，必由監督官廳認可，始得發生效力。若不認可者，得依法律

取消之。其事項如下：(一)市町村條例設定及變更。(二)市町村稅之新設及廢率之

變更。(三)公債之募集及償還方法。(四)基本財產不動產及其他重要財產之處分。

(五)官廳補助金支出方法。

午，命強制豫算及臨時支出事件。

未，於市町村會當議決之事項。不議決時，上級團體之參事會得代議決。

申，對於市町村吏員行懲戒處分事項。

酉，市町村機關會議之決定。

戌，處分訴願訴訟事件。

五 機關對於自治團體爲監督之機關者。有普通與特別二種。在市則第一級監督爲府

縣知事。第二級監督爲內務大臣。在町村則第一級監督爲郡長。第二級監督爲府縣

知事。第三級監督爲內務大臣。如有關於特項之事。則尙須經大藏大臣及行政裁判

所之監督。此皆上級官廳之監督。普通之規制也。但爲法律所特別規定者。不獨官廳

有監督權。在市則府縣參事會得參與其監督。在町村則郡參事會府縣參事會得參

與其監督。此與上級官廳異其旨趣者也。至如市會町村會對於執行機關吏員。隱然

亦立於監督地位者。爲近今立憲各國所公認可無疑焉。

如上列事項外。關於監督權之制限。有宜注意者。凡國家之監督市町村。亦欲發達其自治精神。使市町村各負其責任。然監督官廳雖可執行職權。以監督市町村設或非法干涉損害人民權利。則被監督者得爲訴願於上級官廳。並上級參事會。以鳴不平。如有不服裁決者。更得訴願於內務大臣及出訴於行政裁判所。

市町村長受國家委任事務。關於全體利害。如警察徵發等事。不得訴願於內務大臣。或訴願於行政裁判所。然其事務或根據於法律明文者。於其處分之裁決。皆得行其訴願及訴訟。自郡長所發之處分。裁決則訴願於府縣知事。自郡參事所發之處分。裁決則訴願於府縣參事會。如府縣知事及參事會之處分。裁決仍不服時。則可向內務大臣訴願。惟法律所指定爲行政訴訟者。則不得訴願於內務大臣。此皆爲保護市町村權利之計。使監督官廳不得濫用職權之意也。

第二節 府縣

第一款 府縣之成立

府縣乃日本最上級之地方自治體。依從來區域包含郡市及島嶼地方團體成立之要素。爲土地及住民各團體區域雖各有大小不同。然直接有此等成立要素者。祇在於下級地方團體之市町村。若上級團體。則以其區域內市町村土地及住民間接爲其一己之土地及住民。此府縣之所以包括郡市及島嶼也。至所謂依從來之區域者。乃指府縣制未施行以前之區域而言耳。

府縣區域。雖以不變更爲原則。然因公益必要上有不能絕對禁止其變更者。其變更方法有二。

一 府縣境界之變更。此與府縣存廢無甚關係。僅於其所屬區域有增加。或減縮而已。

二 府縣之廢置分合。此不僅區域增減問題。而實關於府縣之存廢者。

二者之中不問何者。皆須以法律定之。非若市町村之廢置分合。僅依市町村會及有關係各地主之意見。及郡或府縣參事會議決。而即可行。蓋因府縣之設置變更。或廢止。尤爲直接關係於國家利害故也。

第二款 府縣之機關

第一項 府縣會

第一 組織及選舉 府縣會以各選舉區所選出之議員。組織之選舉區以各郡市爲其區域。特別市則以市中之各區爲選舉區。未施行町村制之島嶼。合爲一區。議員人數以三十人爲最小。跟隨人口增加而廣其額。

府縣會議員之選舉資格須具備左列三要件。

一 府縣內之市町村公民。

二 有市町村會議員之選舉權。

三 年納直接國稅三元以上。已滿一年、且繼續完納者。被選舉權要件亦同。惟納稅額須滿十元耳。至選舉與被選舉權之消極制限。則與市町村同。

第二 權限 府縣會爲府縣自治團體之議決機關。其權限如左。

一 議決預算認定決算報告。

- 一 府縣稅及規費之課徵。
- 二 關於不動產之取得及處分事項。
- 三 公積金穀之設置及處分事項。
- 四 於歲出入預算以外新有負擔義務或拋棄權利事項。
- 五 財產及營造物管理方法。但法律命令有規定者。須從其規定。
- 六 依法律命令。屬於府縣會之權限事項。
- 七 依法律命令之選舉事項。
- 八 對於官署諮詢之答覆事項。
- 九 對於官署諮詢之答覆事項。

第二項 府縣參事會

第一 組織 府縣參事會。以府縣知事、府縣高等官二人。名譽職參事會員。組織之名譽職參事會員。由府縣會。於其議員中互選其任期。與議員之任期。同參事員會定額數為八人。而縣為六人。

第二 權限 府縣參事會與府縣會同爲議決機關。其權限如左。

- 一 屬於府縣會事件。經府縣會委任者。
- 二 屬於府縣會事件。事機緊急不及召集府縣會時。府縣參事會代行議決之條件。
- 三 於府縣會議決範圍內。關於管理財產及營造物重要事項之議決。
- 四 關於以府縣費籌辦各工程執行之規定。
- 五 關於府縣訴訟及和解事項之議決。
- 六 依法律命令。屬於府縣參事會權限之事項。

第三項 府縣知事

府縣知事一面爲國家之官署。同時又爲府縣自治團體之執行機關。其職權在於統轄府縣。及對外爲府縣代表。此府縣制第七十八條第一項所規定也。故府縣知事權限。實及於府縣一切事件。不問其應經府縣會。或府縣參事會議決與否。皆有執行之職責統轄之。所以爲統轄。蓋在是耳。至府縣制中所列舉者。不過舉示其概目而已。茲就其對於府縣會及府縣參事

會職務上之關係。而略述焉。

一 發案權。知事有提案於府縣會。及府縣參事會之權。惟議事之性質上不必待知事之發案。或不能會知事發案事件則不在此限耳。知事對於府縣會之提案。須先經府縣參事會之審查。若兩者意見不一致時。則由府縣參事會。以其意見連同原案。一并提出於府縣會。

二 取消權及其他監督權。知事於府縣會。或府縣參事會議決事件。如認為違法或越權時。得依一己意見。或內務大臣之指揮聲明理由。令其再議。如仍持前議得取消之。若其議決。而僅信為不適用於公益者。知事雖得令其再議。然使再議後。仍堅持原議時。祇能請示於內務大臣。而不能直接取消。又府縣會及府縣參事會。對於縣知事行使取消權。有不服時。如關於越權違法問題。得以提起行政訴訟。

三 專決權。凡應經府縣會或府縣參事會議決事件。府縣知事非經其議決不得執行。固無專決之權。然有左之例外。

- (1) 府縣會或府縣參事會不成立時。府縣自治行政事務不可中輟。故當此之際。府縣知事得請示內務大臣而處分。但於議決機關成立後。須負報告義務。
- (2) 府縣會或府縣參事會於應行議決事件。故意不爲議決時。府縣知事亦得依上述方法處分之。
- (3) 府縣會關於召集前所宣告事件之議案。不爲議決時。此則以臨時會爲限。蓋通常會無於會期前宣告議案之必要故也。
- (4) 應經府縣參事會議決事件。因事機緊急不及召集時。不必由內務大臣指揮。得由府縣知事以專決處分行之。
- (5) 屬於府縣參事會權限之事件。經府縣參事會議決委任府縣知事者。

第三款 府縣行政之監督

府縣自治行政。由內務大臣監督。關於財政事項。財政大臣亦有監督權限。他若行政裁判所亦得以間接而行監督。則與市町村行政之監督相同。

第四款 府縣之財政

府縣財政之大宗爲府縣稅。市町村以基本財產爲主。以市町村稅爲補助。府縣以府縣稅爲主要。以基本財產爲補助。蓋府縣行政區域至廣。祇藉此府縣稅收入。不足以支給其一切經費也。稅之科目有六。

- 一 地租附加稅。
- 二 營業附加稅。
- 三 營業稅。
- 四 家屋稅及戶數割。
- 五 雜種稅。
- 六 其他特別稅。

一與二爲附加稅。餘則皆屬特別稅。徵稅之法。亦如市町村先附加稅。後特別稅。至其他收入。大概與市町村同。

節三節 郡

第一款 郡之組織

郡爲地方團體。組合數個町村以構成。與市町村同。爲地方之自治制。唯郡介於府縣町村之間。與市列於對等地位。然一方爲地方自治團體。一方爲國家行政區域。非如市町村之純爲自治制也。

郡亦有組合制。如郡之特定事務。須由數郡共同處理者。府縣知事則徵參事會意見。經府縣參事會議決。得內務大臣許可爲之。設置郡組合。而其組織事務。管理方法。並其費用等。亦由府縣知事定之。

第二款 郡之權限

郡亦公法上之法人。其自治行政。有處理固有事務及委任事務之權。然郡之自治權限。較市町村頗爲狹隘。如規定住民權利義務。設立自治條例規則。市町村有其權能。郡則無之。因郡之執行行政者。如郡長及其他郡吏員。皆以官吏組織而成。故權限之所及至微也。

第三款 郡之機關

甲 郡會。郡會爲意思機關。與市町村會同。

一 選舉方法。郡會選舉議員。與市町村等級選舉異。然亦用直接選舉法。制限選舉法。其投票亦用單記投票法。及匿名投票法。

二 選舉人及被選舉人。郡選舉人。必爲郡內町村公民。一年以來。納直接國稅年額三圓以上者。乃有郡會議員選舉權。至被選舉人。其資格雖與選舉人同。但必須納直接國稅五圓以上者。方有其權。若不得被選舉者。其例與市町村會同。

三 議員員數。自十五人以上。三十人以下。經郡會議決。得府縣知事許可。由郡長定之。若依郡之狀況。而欲超過定數者。須得內務大臣許可。

四 議員任期。任期以四年爲度。較市町村會議員少二年。其與市町村會議員區別者。市町村每二年改選其半。郡則全數改選也。

五 郡會權限。郡會議決權。較市町村會稍狹。市町村會之範圍至廣。凡法律所不禁

者皆得有議決權。如市町村條例規則並經營公共事業。市町村會皆有權議決。郡會則無此權限。市町村與私人有訴訟或和解事項。必經市町村會議決。郡則不能由郡會議決。

六 郡會會期。市町村會無一定期限。郡則通常會十四日以內。臨時會五日以內。

七 郡會之召集開會閉會解散。召集開會閉會。郡長注之。解散則必由內務大臣。唯解散會後。須三月內復行召集。更選議員。

乙 郡參事會。郡參事會與市參事會不同。市爲執行機關。郡爲意思機關。

一 選舉。郡參事會員。郡會議員複選。一人但須具有二個資格者。非由郡內公民直接選舉也。自選舉法上言之。謂爲間接選舉法。郡參事會員任期。與郡會議員同。

二 議員。郡會議長。由議員中選任。郡參事會議長。則由郡長兼任。

三 郡參事會員數。除議長外定例五名。

四 郡參事會權限。郡參事會之職務權限。其最重要者如左。

(1) 受郡會委任議決、屬於郡會權限的事件。

(2) 屬於郡會權限的事件。臨時急施不及召集郡會時、亦得代為議決。

(3) 於郡會議決範圍內、如財產及營造物管理的重要事項代為議決。

丙 郡長。郡長為郡之執行機關。如郡會郡參事會議決之事、並國家所特別委任者、郡

長皆有執行義務。郡本為自治團體。又為行政區劃。自論理上一方面言。自治團體、固當有自治行政之權。為行政區劃。亦應有國家行政之權。唯郡事簡單。則以郡長一人充之亦可。故郡長資格得兼自治與國家兩行政之機關。然郡內行政官吏。任命由於國家。非若市町村長之自公民選任也。

郡長之權限較市町村長為廣大。雖執行行政。必經郡會郡參事會議決。然當急迫時。得自由處置。再行報告郡會與郡參事會議決事件。如認其有背法律妨害公益者。可令其再議。或仍照原議議決時。得以自己意思及受監督官廳命令而取消之。

丁 郡官吏及郡吏員。郡官吏為郡長附屬機關。補助郡長以執行職務。由府縣知事任

免之。郡吏員非常設者，事務紛繁之際，郡長得臨時任命之。

戊 委員。有常設臨時二種。其組織選任任期，經議會議決，得府縣知事許可，由郡長定之。

第四款 郡之財政

郡以財產所生之收入及其他收入，並國庫與府縣補助金，爲郡最要之財政。然或尙不足供其經費，則可分課於郡內各町村。蓋郡對於區域內住民，無直接賦課之郡稅，祇得於町村稅分賦之。其分賦方法，以前二年度直接國稅府縣稅徵收之額爲標準，而分賦於町村稅。若有事情困難時，郡長經郡會議決，得內務大臣許可，可設特別之分賦方法。

第五款 郡之監督

郡之行政監督與市無異。第一府縣知事，第二內務大臣，其對於監督府縣知事及府縣參事會，有不服其處分或裁決者，得訴願於內務大臣。唯限於明文所規定者，可爲行政裁判所訴訟。要之關於郡行政之監督，不服府縣知事及府縣參事會之處分裁判者，總以訴願爲原則，而以訴訟爲例外也。

