

日本獨逸學協會編纂  
江蘇陽湖謝冰翻譯

# 自治論

上海商務印書館印行

商 務 印 書 館 發 行

一洋册裝

統 計 通 論

四一角元

日 本 橫 山 雅 男 著 孟 森 譯

統計之爲科學起於近世丁未九月諭旨飭令京外創辦統計所本館特譯是書書中言統計之學至精至詳且徵引新異導人入勝摘其異聞並助雅談令人忘其爲沈悶之科學譯筆雅潔足以達之有志斯學者一讀自知其妙也

第九百十四號

本館書目提要函索即寄贈

內地購書可用郵票代錢另章有程載提要

光緒三十三年十二月初版  
宣統二年十月五版

(自治論一册)

(每册定價大洋柒角)

編譯者 日本獨逸學協會

重譯者 陽湖謝冰

發行者 商務印書館

印刷所 上海北河南路北首雙山路 商務印書館

總發行所 上海棋盤街中市 商務印書館

分售處 京師 奉天 龍江 天津 濟南 開封 太原 西安 成都 重慶 商務印書館分館

瀘州 長沙 常德 漢口 南昌 蕪湖 杭州 蘇州 廣州 潮州

翻印必究

五七九一

例言

一是書係日本遞信次官野村靖述其駐德時所聞諸某博士者隨聞隨述故條理微有錯雜之處譯者於原書段落曾略爲改併惟仍不失原意

一是書出版於明治十九年距今已二十年其情形有變動者特爲註出以免誤會

一書中專名均有深意未敢妄改悉仍其舊其義與漢文相差遠者則加註於下

一譯文止求達意文字工拙有所不計閱者諒之

譯者識



# 自治論總目

通論一

學博士大司騰格著

通論二

學博士大伯侖知理著

通論三

學博士大司泰因著

中央集權及自治制

學博士大休爾基著

集權分權論

學博士大司泰因著

中央集權及國內小國說

學博士大維廉羅希著

自治制講義

學博士大穆塞述

普魯士地方自治行政說略

學博士大野村靖述

第一章 自治要旨

第二章

町村總說

第三章

府制

第四章

村制

第五章

郡制

第六章

州制

# 自治論

## 通論一

學博士大司騰格著

論行政之意義。必以國家或元首爲根據。蓋行政者、國家機關之動作。而欲達國家共同體之目的者也。國家有所動作。其懷抱之目的。及所計謀之利益。與箇人所懷抱而計謀者必不同。一、私益。一、公益也。公益云者。不專指國家直接以機關所爲之事。其意向有廣焉者。夫國家如機體然。具一定之幹局。而人民之共同體。則其幹局也。此等共同體。成立不必並時。有因休戚相關之故而起者。有因經濟、社會、宗教、或其餘種種之關係而起者。若僅一體之人。同其利害。要不得爲公益。何則、對於全體言。仍是私益也。必也其利害超乎共同體中各人之上。而其目的又爲國家所認可者。始足以當公益之稱耳。如是者國家惟補助其力所不及而監督之。不復干涉其內政。

國家非生而成形者。但使共同體之目的。不害及全體。國家即編入行政機關中。而完全其機體。故共同體又可補助官力之不及。二者相需。行政始無阻礙。由是行政得大別爲官治自治之二。

自治之解釋甚多。學說亦分數派。要之國家乃町、村、州、郡、團社、及組合等機體組織而成。苟町村中事務、國家認爲公益者。町村得自處理之。此處理之方法。謂之自治。此處理之機關。謂之自治體。今示自治體之種類如左。

(一)小部落 小部落擔任各部落之行政事務。參酌其地民情風俗行之。小部落又分爲町村及行政部落。町村擔任一部落之民事。行政部落則以一定之目的而設。一町村內有分數行政部落者。或有合數町村成一行政部落者。

(二)大部落 郡 州 亦與小部落同。理一郡之民事。所與小部異者僅在疆域之大小耳。其實力既足。故國家交託之事亦較多。若夫州則駸駸類一



小國矣。

(三)團社、協會及組合 凡爲公益起見。捐資所設之善會。亦屬於團社之類。

團社、協會及組合凡衆人合資於不理民事。各社各有目的。其會員並無委身於會之義務。僅聽各人之願。故三者非純粹之自治體。又團社係古制。協會組合係新制。此其區別也。

餘如私立鐵路會社、私立學校、私立保險社、國家有全不干涉。止令其於警察上受官廳之監督者。有直認爲公社者。既經認爲公社。遂變爲自治體。享官署之權利。受官家之統轄。與他自治體稍異。故會社之爲自治體與否。常視國家認定與否而不同。同營一業也。其會社有爲自治體者。有非自治體者。蓋不問其區域之大小。會員私益之多寡。但使其宗旨在經營公益。則固無不可爲自治體。如鐵道株式會社、株式滙兌銀行、是也。此等協會。其開創及勻分利息。當據私法。及成自治體後。則據公法。

自治體者、公社也。公法人也。而官署則無人之資格。此二者不同之點也。自治體之職掌。諸國不同。皆各從其宜而立法。要之外交、軍務、司法、必屬中央政府。自治體止限於財政內務已耳。而官治自治之界。又因國體民風、教育之文野、種族之調和、與否而生變遷。

德國郡治章程第二條及州治章程第一條載、凡郡及州均爲有團社權之地方團體。得自治其事。則其職掌固不止管理公產及地方財政而已。蓋用國家所與之行政權。以辦理公共事務者也。而其辦理之方法秩序。則一從自治體之憲法。其憲法以普通之法律、或特別之地方規則制定之。

要之自治體之職掌。行政上多而立法上少。其在中世。町村及團社有以決議之令廢普通法之權。今日國法則斷斷不許。惟爲施行上便利之故。得自定規則。其規則與一般之法律或行政上之布告。有同一之資格云。其行政須不越成法之範圍。倘其論法、或阻礙國家行政之統一。則國家

必注意而監督之。監督之權。在乎統轄自治體之行政官廳。其條項如下。

(一) 覆按自治體之事務。故凡自治體有所動作及決議。必呈請統監廳。

(二) 認可自治體之決議及其選舉。

(三) 對於自治體之機關。得下命令。

(四) 若自治體決議有違法或妨害公益者。得駁斥之。

(五) 得停止自治體之事務。

(六) 得解散自治體之代議會及其公署。

此所謂監督。非若大吏對於下僚之懲戒也。懲戒止施於僚吏之一身。監督則施於自治體全體。故無有以自治體吏員之資格。直接受所轄官廳之懲戒者。

自治體又有所謂委任之職掌者。即國家以己所擔任之事。付自治體辦理之也。委任之方法有二。一則委任於自治體全體。一則委任於自治體之各機關。一經委任。其自治體或各機關。遂為國家之代理者。受國家之

監督。並服所轄官廳之懲戒。

委任之職掌、與余所謂自治之不同。止在辦事之人、係名譽紳士而非官吏耳。此制始自英國之治安判事。辯那士德著述中曾論之。且從英國說。解自治曰。自治者、依國法、使町村郡之名譽官。辦理地方行政事務之謂也。而其費用。則町村郡自徵稅充之。民又以為此類自治。位於國家社會之中。最足以長人民之經驗。夫氏以國民參與國政為自治。誠然。其言裨益國家之處。亦能推闡盡理。惟其使人民參與國政之方法。不依選舉而須自國家任命。所見不亦隘乎。利用其長。而棄其所短。普魯士行政法所以冠絕一時也。

英德兩國自治制之不同。乃因歷史上沿革而然。其在德國。種族制發達。故自治機體多。即使中央權力伸張。而參與行政之權。至今未失。英國則不然。種族之社會制。既不若德之發達。且小團體風為政府所遏抑。能力亦不及德之町村。彼其以富紳司法行政。蓋有由矣。

法國自治所以不盛者。因革命時曾廢各種自治團體。毀町村獨立之權也。千七百八十九年、且著爲令甲。縣爲國家行政區。財政亦隸巴黎政府。至今雖漸改良。仿普國郡治章程。釐改郡制。謀一掃積弊。然巴脫衣曰「提倡自治。法人尙見不及此。」則其效可觀矣。



# 自治論

## 通論二

德國大學博士 伯命知理著

英美人常以能自治誇。對於外人而有得色。蓋英人夙具自治之性。北美更發揮而光大之。其制益復秩然有序。顧精神雖同。形式則異。英國以紳士爲自治之機軸。美國則以平民。質言之。一則貴族的。一則民主的也。自治 *Self-government* 之語。創自英美。德國無適當之譯文。與吾人所常稱之「自爲政」及地方自治。實非同物。今者自爲政及地方自治之論。日喧聒於耳。而苦不知其意所在。卽政治學家之解說。亦復各異。故不得不就此研究之。

英美人於不屬政府之事務。皆稱爲自治。故自治亦尋常國政之一部分。不論立法行法。但使貴族平民。曾參與其間。卽稱自治。

英國之巴力門。Parliament 美國之國會。Congress 皆爲自治機關。因此有稱

其政府爲自治機關者。以英國之宰相。自己力門中多數選出。合衆國之大統領。自代理選舉體中公舉故也。推之陪審官之參與裁判。治安判事之職掌警察。以至種種組合、公會、賑濟善會、銀行、鐵路會社、及以殖產教育爲目的之會社。蓋無一非自治。但其組織管理之法。須仰官吏裁決者。則否。如常備軍、民兵、是也。其故因軍律尙服從。威令貴統一。若以此等事歸民理。常有瓦解之患耳。羅馬加特力教會、教皇有特權。管轄教徒。又宗門講社。以服從爲主。亦非自治。且箇人行爲。縱使與羣治有關。亦不得爲自治。如新聞誌、學術書、輿論等。當其發揮意見。往往大有影響於民生。然以爲自治之機關。則大不可。蓋自治必有共同之組織。而新聞誌、則僅箇人之思想也。

然而英美之制。決不能行於大陸。何則、以大陸諸國。既無若英國之紳士。國民自主之精神。又不及美國之發達也。但其精意所在。固有可取者。吾敢下定義曰。自治者、人民在國法之範圍內。參與公務。而不僅放任於政



府之謂也。故以官署之職權。與官吏之意思。執行事務。却與自治相反對。自廣義言。則民主國可謂自治國。蓋國民得舉其代表人處理公事。發表其意見也。

德國之所謂地方自治。其意較上述之自治稍狹。蓋德國以立法、行政、及司法爲自治。以町村區郡間之行政、及民間之會社組合爲地方自治。二者各有區別。不可相混。然政治家學說亦不同。茲略述如下。

羅特甫、薛那斯德（於英國自治之沿革制度、知之極詳、各國政治學家殆無出其右者）曰、自治者、立於國政與私事間。蓋國家與社會之結合制也。彼所謂會社。包括地方町村及私立會社而言。故以英國有治安判事之縣爲證。從氏言。則一町之內。凡其組合爲法律及公權所承認者。皆得入地方自治部。若府縣郡邑之廣狹。更無論已。

氏以爲英美大陸之地方自治制。均淵源於國家。故下自治之定義曰、自治者、一縣或一町村內之名譽官。從乎國法。以本地之稅。行本地之政之

制也。故自治者，以法律制定之。決非從習慣而成。觀英國之治安裁判官。由國王親命。則其性質可知也。」

氏以爲地方自治。與議院政治。常有密切之關係。故曰「國會議院之基礎。在乎縣町村之自治。蓋人民於縣町村實地練習政治。一旦入議院。乃無竭蹶之患也。」

氏以爲地方自治。與民間會社不同。二者界限不明。則常爲大患。故曰「曠近以來。私立會社輒選舉事務員。管理公產。其影響漸波及於國政上之自治。壞英國古來之制。以地方行政。任諸民選委員之手。不亦危乎。夫地方自治。旣以社會之利益。與政府之法制。相合而成。要使二者於冥冥之中。無分裂之恐。此則百世不能易吾言也。」

氏之論指大略如此。若不憚煩言。則地方自治者。以謀公衆之幸福爲主。一方使政府令能下行。職官責有專屬。一方使民智因經驗而愈顯。民德因交際而愈誠。愛國之心。發達無復障礙而已。

世人之論自治。常注意於社會。而忽於政府。夫社會者。地方自治第二之成分。其第一成分。則在政府。使此第一成分之性質。了然於世。實氏之功。顯氏矯枉過正之處。亦所在多有。如美國治安判事。係人民公舉。非若英國之由國王勅選。而美國自治。不讓英國。氏乃以國王親任地方官爲原則。未免武斷。且英國紳士之爲治安判事也。常不受俸給。其出於彼人自願可知。所以必須國王勅任者。乃循諾曼時封建舊制。第藉君主威望。尊其體制。固其職權已耳。

又治安判事有警察權。警察權其實屬於國家。決不屬於社會。故國王叙任與人民公舉之得失。要視其國政體風俗及開化之程度而定。是以共和國之制。不適於君主國也。

倫士、斯泰因氏曰、地方自治者。一機關也。決非原理。氏說如是。故一方則依據國權。爲獨立之機關。一方則限制自治。重地方之關係。而下定義曰。『自治者、人民參與地方政務之獨立行政機關也。自具職官。享權利。』

氏以自治爲自由民團體之生態。故地方自治。起於町村。如德意志及瑞士之地方自治。淵源於古代。是也。蓋古代町村居民已自理其地之事。雖時移世變。改革頻仍。數百年壓伏於獨裁政權之下。而其流風餘韻。猶有存者。此所以經氏之都府改革。而自治之基礎益固也。

氏地方生態之說。未免失之狹隘。故其結論。幾至不能自圓其說。且依據國權。則政府將干涉其範圍以外之事。而所謂自由。亦徒有其名而已。海森、洛爾斯爾氏駁之曰、地方自治、宜以社會獨立爲本。必脫政府警察權之干涉。自治亦然。顧氏所主張之獨立。專指行政上言。固非劃然與政府分離者。故又曰、地方自治者。在其範圍內。準其固有之法而行政。決非外來之勢力。及他處之法規。或掌握公權者之私意。所能左右之。其制因國法之許可。與行政之權利而定。論其責任。則有控訴法。裁判是非。而必受官衙（參議院、會計院、及行政參判所）之監督。洛爾斯爾氏說與顧那斯德正相反對。顧那斯德及斯泰因偏於政府。失之服從。洛爾斯爾氏偏於社會。

失之放任。厥弊惟均。茲折衷諸說。概論如下。

(一)地方自治與自治之別。正如政治指全部之與行政指一部。或如國家保護之與裁判懲罰。二者相需。作用乃成。既行地方自治。必進行國家自治。

#### Self-government

(二)地方自治與箇人私事有別。蓋地方自治。必準據行政法。受國家之統馭。而箇人私事。往往爲政府法令或監督權所不及也。英國地方自治法規極複雜。德國則多由其地制定之。

(三)地方自治者。國民在國法範圍內。參與政務。而自理其事之謂也。故社會與政府之結合體也。人民自由與公共義務之觀念。聯絡而發生者也。

(四)地方自治。始於一縣。及推行漸廣。遂及於州郡。州郡縣皆普及。而國家自治乃可言。

地方自治之構制。由政府定之。其體裁有三。

(一)以地方公事委之於本地人民。不受俸給。如英美之治安裁判官。任警

察裁判事務。法蘭西瑞士治安裁判官掌息訟。是也。

(二)官紳合治。其紳不受俸給。德語所謂布存達基甫槐通治代理政也。如法

國之縣令爲參事院長。普國之縣令爲縣治委員長。巴騰國之郡長爲都參事院長。是也。普魯士議會長。有時由官命通曉法律之都長任之。有時由新兵徵募委員任之。此新兵徵募委員。不論官民。亦其例也。

(三)由人民或町村會選舉代表人任之。如町村吏員是也。此三種之外。卽爲純然之職官政治。

又有應注意者。德法二國地方警察裁判之事。均選積學多閱歷之官吏任之。與英美制不同。然德法制實優於英美。故其治績亦出其右焉。凡地方自治。其人民必有左之準備。

(一)辦事之能力。蓋全地之事。至繁至賾。視其難易輕重。一一應付之。苟無學識。烏能勝任。

(二)民德。必有民德而後有義務心。肯爲公衆謀幸福。

(三)一定之餘暇。凡人必生計餘裕。足以自贖。乃能盡力於公益。否則自願將惟日不足矣。

夫一國中國民之程度。如是其錯雜也。能力具矣。道德或不足觀。即使能力道德。具有可稱。願在寒素之士。決不克枵腹以從事。故三者具備。蓋絕無而僅有。世人所以謂地方自治。乃貴族制度。而非民主制度也。雖然。地方之事。固有輕而易舉。且中材便能勝任者焉。若夫大者遠者。或必全力經營。而為地方所不逮。則不得不藉諸官吏。又勢使然矣。然則地方自治之方法。及其範圍之廣狹。須以國民文明生計之程度為準。





# 自治論

## 通論三

奧國士大司泰因著

### (二)論自治之本體及職務

自治之義。世人雖略解一二。然自治制在國法中所占之地位。尙不能適當。毋亦原理未瞭然之故乎。夫欲論定行政學。必講明白治。固矣。卽行法權亦有自治之職務。存乎其中。自治之職務者。與政府之職務異。卽國民當國家立法行政時參與之之謂也。

國民之智識之生計。如是其不同也。國家有所興革。適於彼者或不適於此。然而行法之目的。必使之統一。姑無論事務繁多。政府決不能一一擔任。要在多設機關以輔助之。凡各機關互相調和。則國事亦進步。否則運動掣肘。百廢將莫能舉矣。

行法權之機關。實爲各箇人私利而立。而國家則所以統一各箇人私利

者。知夫此自治之界說。乃可以定。卽自治者、在法律所許之範圍內。使私利各得其所。且管理之之行政體裁也。

故夫自治者、從國家本體發生者也。必有自治機關。分任國家之事。乃無遺漏。但其事亦有制限。如不得侵越政府之權。並不得立法是也。(或有以自治政令爲法律者、然自治政令與尋常之政令同、必屬於國家之立法權)要之國家既以管理行政之責。付諸自治體。若自治體有違法時。國家卽有改正之權。否則自治體各從其意而立法。一國之內。互爲風氣。其崩裂不亦可危乎。論者謂欲行政之統一。必令自治體屬於各部之下。誠有鑒乎此也。彼鯁鯁然以損行政價值爲慮。則因噎廢食之見。未知兩者相須爲用耳。

自治分兩種。關於土地者爲自治體。關於某事某物者爲會社體。各具表示意志之機關。或謂國家設政府。所以代表國家之總意。故自治體會社體之選舉。其被選者必經政府認可。此謬說也。自治體享有公權。非政府

所能左右之。況如政令權及強迫權。固有獨立之意思及行爲者乎。

(二)論自治團體及自主權

自治體者、不問土地之大小。而爲法律上所認定者也。徵諸憲法。觀諸歷史。凡自治體無不以土地爲區劃。其職務在據國法。賦課其民。謀其地之公益。其施行法律也。視土地人民之能力。而斟酌其輕重。故其權限實力。全以土地爲準。然此權限實力。非一地所能判定。必賴國家判定之。對於政府而負責任。職是之故。

自治體無完全之政權。以不能爲最後之判決也。無廢達權。以僅能施行已經議決之規則也。無官權。以不及中央之政也。然則所有者惟自治權。自治權者、何也。卽選舉代表自治體之人。及組織代理體而已。選舉之方法。略似選舉國會議員。代理體、實一國會之小影也。其行法立法權之區別。與國家元首同。自治體愈大。此區別愈明。故國法上自然之關係。卽係元首係立法權行法權之關係。可爲自治體之模範。州長、州會、事務所、州會、戶長、町村會、町村

委員。則爲自治體之原素焉。

狹義之自治。僅能就自治體固有之事務議決之。固有事務、專指地方上得爲之事。決不能出範圍以外。惟參酌地方情形行法已耳。若國家准許自治體。不問地方情形而行法。則自治體與官署同。政府對之。有下列之關係。

一 令自治體報告其決議。

一 自治體超越範圍時。有禁止之權。

一 自治體決議若違法及害公益時。有拒駁之權。

關於右之學說頗多。以屬國法學、不贅。

自治體既有自治權。卽有實行之義務。苟無制裁。令安能行。故許用國家之強迫權。

以上所論。乃州町村公會中行政權之大主義也。

### (三) 論自治之監督

行法權之系統。賴政府與自治體互相維持而存。雖二者之間。主義不同。形式要無大異。因是遂生第三之權。卽監督權是也。

監督之原則。有從國家方面定者。有從國民方面定者。從國民方面。則自治乃國民自由參與行政之謂。要在保存其特性。欲保存其特性。必使擔任公務。故監督之義務。止須命自治體公布決議。見諸施行耳。從國家方面。則政府負一切之責任。對於自治體。亦宜負責任。若者認可。若者不認可。均應明示其條目。若自治體有不合時。政府得以自己之機關。代行其事。或以自治體之費用措辦之。此其大略也。雖然。國家立法縱使至纖至悉。願欲不害國家之統一。及人民之自由。常不能兼顧。能調和之者。其賴臨機應變之才乎。



# 自治論

## 中央集權及自治制

德國士博 休爾基著

國不問君主民主。苟其採用器械主義。則必以官吏施行公權。此等官吏。如時計中輪軸然。隨總機而運動。總機一停。輪軸亦止。機關主義之國則不然。凡其事與全國利害有關者。中央政府主持之。餘則付諸地方小機關。蓋郡邑距京師遠。常有鞭長莫及之患。即使強行干涉。而官吏終不若土著之知之親切。故提倡自治。能使人民於團結之中。長政治之智識。且推其愛家愛鄰之心。可以愛國。實一舉數得者也。欲免外侮內訌者。尙其念旃。

自治制之性質。在分國事之一部分。使人民負擔之。詳言之。即以地方之事。付諸地方團體自理之謂也。以上論中央集權及自治制

自治團體者。人民之合同機關也。自法律上言。則自治團體具人格。能發

表自己之意志。一方獨立。一方爲國家之一分子。統治其屬民。扶助全體之行動。小團爲邑。隸於郡。郡之上有大團焉。爲州。小團力所不及之事。付諸大團。大團又不能。乃付諸中央政府。故郡監督邑。州監督郡。郡邑州各受國家之監督。其秩序釐然不紊也。

此等團體。皆隨天然之沿革而起。非以國權創立者。然當國家變亂改革之時。往往因此失其獨立。夫惟文明之國。知自治之不可缺。乃以法律制定之。分其區劃。定其權限。使爲國家機關之一部焉。以上論自治團體之組織及其秩序

凡地方上人民得以處置之事。均爲自治政。不能豫定條目。法國取警察主義。自治體止有評議之權。而不能決議。日耳曼自治制。則在使有公權之團體。參與行政爲主。至今邑會都會郡會之議決。雖仍由食俸官吏施行。然其本旨固不爾爾。萌芽既發。將來必有人民不受俸給而理事之一日也。夫自治團體既多。苟戾國家之法律。以一方之利害。蔑視全體。則國家將因此不能統一。防維之法。不得不藉國家之監督。彼自治體最後之



處斷。不在省廳。而在高級裁判所。蓋爲此也。然若濫用其權。竟至破壞獨立。其弊復不可勝言。故監督權亦以法律定之。以上自治

德意志當中古時。郡邑各從其法而行政。毫不受國權之影響。國家徒有其名而已。雖然、此特不規則之自由耳。欲防瓦解之患。制豪族之橫。而謀國民全體之利益。非提倡聯合不爲功。近世之初。此種思想。大昌於世。所奇者不起於帝國。而起於各封建之國。諸國中普魯士尤甚。惜乎矯枉過正。乃欲收回一切立法行政之權。不許再有施用公權之團體。至千七百年時、又有一種中央集權之器械主義論。以公侯封土爲州。郡邑爲政區。私法上有社團。而公法無之。至千八百年時獨裁政體既已大成矣。幸而數百年來、法律智識。濡染於我德意志人腦中。使自治制淘谷之種子。尙得含芽土中。丁國步艱難之時。而再發育也。然而播種之功。應推司泰因之立法。自司泰因起。人始知日耳曼主義與羅馬主義。德意志自由與法蘭西自由。器械主義與機關主義。均如冰炭鑿枘之不能相容。夫前此五

十年間豈無有見及此者。然而鼠膽豆眼之政治家，則兢兢於國府主義。一二慕自由之美名者，其所建議，又輕脆易破。僅此兩派，互爭雄長，置待司泰因而後學術上實際上。乃知自治制之爲何物。思想一變，着手於改革之方。嗚呼，豈獨普魯士。德意志全國國法之進步，實在於此。

司泰因立法中，最有獨立之性質者，都政也。至今全歐都政無若普魯士。德意志人民，視爲保障自由之具。有由來矣。當氏之前，州郡僅爲國家行政區劃。及氏起，恢復郡之自治制。後及於州。故觀今日都邑州郡之制，而有不能忘者在。

且今日提倡民權之政府，亦知自治之要。觀千八百六十九年一月之郡制草案可見矣。此草案於千八百七十一年末提出於代議院。多所改正。當時可者二百五十九人。否者僅六十一人。而議員各黨派間，議院與政府間，意見無不相同。凡有所提議，未有如此之輿論一致者也。今日（千八百七十二年）此案雖未公布。將來必爲國法無疑。夫推往知來，講學之恒

事。況茲之大有影響於民心者乎。此吾所以就此草案而一研究也。論以上

憲志自  
治制



# 自治論

## 集權分權論

奧國大  
學博士  
司泰因著

大至社會、國家、政治、宗教。小至一慈善事業。一教育事業。苟有所設施。其行動作用。皆不能出乎二主義之外。卽集權分權是也。此二主義。如頭首之與肢體。如中點之與外圍。不論天然人爲。皆有密切之關係。雖然。將若何而秩然有序。釐然有常乎。是大有研究之價值者也。

吾今所論。乃政治上之集權分權。閱世人有爲不倫之擬喻者。其言曰集權分權之關係。恰如機關各部之相連接也。余意機關各部。均是死物。無生活自動之能力。惟以器械接於中心點。藉中心點之力而運轉耳。若夫國家。其各關節能自由行動。不受內部之牽制。安得強同一物乎。

政治集權之解釋。隨其觀察之點。而有廣狹之殊。以今世較中古。則集權之範圍。大爲擴充。凡社會生計。均包於此中。如教育救貧之事。本屬教會。

保安交通之事。本屬町村。司法之事。本屬地主。而今均隸國家。有專歸官辦者。有官私合辦者。

國家職掌之事。與監督之事不同。職掌之事。不出立法行政。以立法論。則立法權將歸國家獨有乎。抑使州郡縣分任乎。將元首專握之乎。抑許民表參議乎。又立法之目的。在謀統一國家乎。抑兼顧地方利害乎。以行政論。中下等行政官吏。惟從上官指揮。如論者言。藉中心力而運轉乎。抑如余言。有自動之能力乎。行政事務。亦使人民參與乎。抑任官吏獨斷獨行乎。凡斯種種疑問。皆根據歷史而來。非片言所能猝答。一國生活。均係乎此。安可忽哉。

要之集權分權。不止國憲內有之。各聯邦間、各州間、各縣町村間、推之以職別官制。按職別官制者。謂以職任定官制。如陸軍學務內政外交各有專任。大區是也。職別官制之反對者。爲州別官制。如某州之大區。悉管轄一州。以範圍以外。而州則官制之大臣。則其權力能行於一州。其組織之各部間。莫不有之。且政府常講強幹弱枝之策。町村多存分疆劃土之心。各因其地位。而

觀念遂不出一途。昔英國嘗欲劃一立法行政之集權。卒不可得。蓋二者目的組織既復大異。歷史上沿革亦不同也。以不相化合之物。乃欲投一爐而冶之。適見其多事而已。

觀德意志之學說。則自族民集權。變而為土地集權。自土地集權。變為權利同等主義。是已。觀德意志之歷史。則由分而趨於合。由合而又將趨於分。茲略述十七世紀以後之概略如下。

十七世紀中葉為等族執政時代。貴族、僧徒、都市、勢力極盛。裁判警察之權。均為所握。小者更無論。地方慣行法。往往足以制限政府。且全國分為數百小邦。環而居者皆是也。名為國法。實與地方法無異。其立法之目的。在謀各族之公益。置國家於後圖。因此中央立法部之行動。常為各小國所左右。

既而等族執政時代去。一君政治時代興。此時代實以羅馬法之輸入為先導。自羅馬法行。全國受治於一種法律之下。各諸侯遂脫等族之束縛。

且弱小之邦。數傳而後。不祀忽諸。均爲生存之強者所併有。而國君勢日張矣。

方是時。各邦君主以改革法令爲事。殆與法國革命時無異。故其法制多仿法國。維廉大王之計畫。殆不讓約瑟二世。因此改革。而中央政府之基礎。益復不可動搖。且自等族衰而代議制度亡。公民參與立法。及決議顧問之權。遂蕩然矣。

就行政言。則行政官吏。均有俸給。州別官制變爲職別官制。就司法言。則廢地主裁判權。此最彰彰者也。然返觀諸德意志帝國。不免徒有其名矣。然而十八世紀集權之目的。則已達矣。邦國間則已統一矣。逞一時之威權。強行其雄略。其實終不可恃。且炎炎者滅。赫赫者亡。隱禍早伏於人。所不及見之處。反動之起。朝不保夕。幸而時勢是英雄。有司秦因氏者起。置身於立憲政治君主政治之界。作過渡之橋梁。一方堅固行政立法之組織。一方改革町村州制。使之自治。氏又以爲欲去僞主權。必先提倡正當



之集權。故舊時貴族。仍爲國會議員。所以集權自治能相調和而不背馳也。氏誠德國第一流政治家哉。

夫十九世紀之中央集權與獨立立法。將以何法調和之乎。此問題尙未有滿意之答。願觀今世國家之對於町村也。不以爲行政區。而視爲共同體。國家僅保護之。獎勵鼓舞之。使設議會以自理其政。則其趨勢必用國民代議制無疑。夫等族仆而君主興。厥弊維均。欲免二者之弊。舍國民代議制。將何從。

且行正當之集權。尤須用國民代議制。論者聞吾言。必引脫苦皮哥氏所著舊政府與革命論文。述法國革命者相詰難。此不足以亂吾說也。夫法國革命後情狀。與德國改革後不同。當法國革命時。國權雖趨於中央。而舊時州制憲法上有爵位者。依然無恙。若夫德國。固嘗許州縣自治矣。其新組織之機關。實奄奄無復生氣。中央官廳之勢力。與改革前不異。故此世紀內之憲法。殆無足觀。而謂町村自治體能發達否耶。但改革更張。非一朝一

夕事。苟通觀世態。以今視昔。細究其成敗興衰之迹。則知風潮之起也。縱令暫時得以障之。終有橫流之一日耳。

夫國勢不能永久不變。則政治集權。將若何而適於時用。政治字典中。可以備此研究之資料者。所在多有。族民集權之根本。實在「德意志聯邦」一篇。近日通行原則。多寓此中。使人有目窺全豹之想。顧今日所亟者。在防十八世紀後偽集權之流弊。不在擴充中央之勢力也。若在擴充中央勢力。則必有鑒於分權之無益。然分權云者。僅社會間之理論。其實被其影響者甚少。況無政府之恐。人多知之。民主黨以實行憲制為宗旨。與帝政固不相容。而集權論則無害也。又有倡復地主割據者。其說不昌。若社會黨之宗旨。則更與集權相合。由此觀之。注意所在。蓋可知矣。

立法集權所當論者。立法部之組織。及立法部之權限是也。

將欲使國民政治法律之理想。有所發表。則（一）令國民參與立法。或（二）就國民中選舉一人。畀以立法之權。使代表全國之法。律思想。尙矣。雖然。由

前說則汎濫無界說。由後說則勝任愉快之人累。世不得一見因。此遂有濫竽之憂。故調和二說。折衷其長。莫如用君主立憲制。專制之國。有所動作。其目的在國家而不在人民。不問其地之利害相同否。人民之習慣相合否。強爲之規矩。而使就於一範。一二官廳參事官。視爲惟一之機關。意志一發。便成法律。其人而賢。如天之福。不幸不賢。則小民實受其惡果。惟君主立憲制行。而利益不相同之地。習慣不相合之民。遂得享同等之利益。而無所偏枯。何則。當其立法之時。國民代表者均親與其事。故其法律。悉自各箇人心理中稱量而出也。或者猶謂如是則各箇人之迷想私心。將於法律中現之。豈非鯁鯁過慮乎。

乃若憲制之弊。則有之矣。參與立法之人既多。甲所以爲是。乙或以爲非。紛議之結果。思想遂不能統一。雖有時君主可統攬立法之權。而使之鎮靜。顧代議員言論之自由。其能遏抑乎。然而明乎立法權之性質者。則曰是何傷。

欲明立法權之性質。當先定立法權之範圍。範圍如何。一言蔽之曰。以其動作所及爲界而已。今於此畫一圓。圓心爲立法或行政上動作之中點。此圓外復畫一圓。則此中點之動作。其影響及於外圓者小。而及於內圓者大。立法集權亦如是而已。苟其事性質不屬於國家。國家不干預之。惟因他故而間接有受其影響者。則監督其大體焉。故中古時病分裂者。由於自狹權力之範圍。凡國家動作之本分或間接有關係之事物。一切放棄不問。如秦人視越人之肥瘠故也。晚近以來。經濟教育。日益發達。夙昔僅僅士人能入學校。其管理之權。操諸寺院都府。今則階級之見。破除無遺。且自交通便利。千里之客。會於一堂。智識遂不局於方隅。其法律亦全國一致。迥不若疇曩之州異其制。郡異其規。縱令雞犬相聞。而令甲決不可相通者之情狀矣。惟各地民法猶未劃一。坐令泱泱大國。諸法縱橫交錯其中。至爲憾事。毋亦侯伯仆而君主興。故於民事不甚措意乎。吾輩希望固未有艾也。

民法之不統一。亦自有故。蓋民事云者。必有關係之人自由處置之。非中央權力所能干涉也。刑事立法亦然。如裁判官裁判時。必不可爲刑法律文所束縛。而當神明其用。至於行政上立法。則更有要焉者。以行政之方針。常隨經濟教育之狀況爲左右。管理之方法。亦因地地方情形而不同。若捨此不問。以想像爲標準。或以一地爲程式。非不適實用。卽不合時宜。格不相入者比比也。彼工業條例、移住條例、土地負擔解免條例及其他種種規則。其能免於茲之二弊乎。代議制則盡美矣。未盡善也。以吾觀之。欲免此二弊。當立法時宜先開州會縣會。豫議之。再開國會。或設商法會議所。工業會議所。使通曉商工業之人。備員其間。討論調查其關係之事。同時立法院推選委員若干人。就實務家諮詢其利害。其中倘有須受國家之干與者。國會止規定大體。由州廳縣廳郡衙參酌本地情形實行之。而州廳縣廳郡衙。又必與町村州縣之代理者協議。然後從事。如此庶有濟乎。

至於立法分權。亦有二種。(甲)有獨立立法權。由國家承認之。(乙)國家以便宜上之故。而分以權力之一部。是也。由甲則國家不可濫用其權。問及不應問之事。由乙則國家有所舉措。當與其事有關係之人協議之。凡教會、町村、斯欽古、係一種貯蓄金以備恤窮救會社。均屬甲類。以獨立立法爲本。而仰國家之保護。故國家應規定保護之條律與程度。研究其事應受國權管轄與否也。凡州會縣會屬乙類。備政府顧問。有決議投票之權。或擔任立法之一部。蓋州縣本國家之肢體。其目的重在國家。故其立法權非固有者。國家即使干涉已甚。不過內部組織失當。不得謂越乎範圍以外也。立法集權既如向所述。吾更進論行政集權。其司法行政屬別問題。茲不

論。行政有官吏行政與自治行政。自治行政者、在國家權限之外。如上之教會、町村、斯欽古等。非爲國家而存在者。故其吏員對於其所屬之團體而

負責。任自判自決。執行事務。國家惟監督之而已。雖然、近世以來。自治行政不甚發達。則行政集權說階之厲也。以教會論。舊教勢力尙強。如新教者、其管理門徒之權。今爲諸侯所掌。內部不復如夙昔之統一矣。至於町村自治。更名不副實。不觀普魯士諸國近時立法制限町村乎。夫自社會生活論。自私法論。則自治行政與保護行政。二者本非一物。今乃藉保護行政之名。束縛町村之自由。強行其不當行者。以爲自治云云。不出米鹽瑣細之事。抑亦僨矣。是豈吾輩之所禱祝者乎。

或謂純粹之自治行政。今固不可得。然州縣部委員也。收稅委員也。被薦警吏也。此等制度。要皆爲人民參與行政而設。以廣義言。是亦自治也。雖然、此特一時便宜之制。固未嘗通行全國。卽其制亦不完備。謂少數之委員參與行政可也。謂全國民參與行政不可也。無基之屋。其能久乎。彼持中央集權論者。方且以爲不如此不足防立憲代議制之橫矣。尙何言。余以爲今日所謂人民參與主義。惟償還國債一事有之耳。

然而從他方面觀。亦有可喜可望者。蓋古時豪族專橫。常爲大患。自此而立法行政。可無慮豪族之干預矣。



# 自治論

## 中央集權及國內小國說

德士國 維廉羅希著

國家之目的。在使民生所需。俱能滿意。非僅補苴一二而已。近代學者多主是說。亞布來脫曰。凡公益之事。而其目的方法均不畔於道者。國家當悉引爲己任。願天下至大。人民至衆。國家勢不能獨治。其時將使諸社會自理乎。抑僅使之參與其事乎。則當視其國文化之程度爲準。

國家愈文明。則政務愈繁。不問何國。當中古時。國家於人民之權利。平時若不甚措意者。必也有外寇之來襲。或鄰邑之侵略。乃始盡其保護之責。餘則放任焉。觀彼宗教之事。屬諸教會。國家不復過問。是其證也。及鬪爭之風始止。社會日就平和。於是政府始知其天職固在保障人民。非僅限於戰時而已。乃爲之謀工業。興教育。設警察。而向之說遂爲政府人民間之輿論。

民生之初。各自爲治。箇人之事多。全體之事少。故國家亦因以負擔者輕。而權力不強。今世所謂政治上之需要。在當時不過使小社會各得其所而已。小社會者何。卽家族、組合、町村、門地、州郡、等是也。此等小社會。往往爲中央管轄所不及。故稱爲國內小國。今論次如下。并示其終始。

家族 家族之爲有機體。自古已然。而大盛於中古。其時人民均生息於族制之下。家長對於妻子奴隸。有無限之裁判權。一爲其奴。卽使後日解籍。主人猶得保育呵責之。德語所謂「巴脫羅奈」是也。家長權之有制限者。惟在財產（最要者爲不動產）因當時通行之原則。謂財產非僅所有者有其權利而已。家族共有之也。夫家族對於各箇人之權。既如是之大。故其保護箇人之責。亦隨之而重。又其時以爲德行能相世傳。故官職、父子相因襲。貴族之制。遂由此而起。德行既相世傳。罪惡亦相世傳。於是有放逐家族之罪。

町村 當時以國家爲町村之聯合。而町村爲國家之一部分。並除侵略

所得之地。(如馬基卡瑞典)無一非町村。町村有土地之原有權。其稍大之都府。往往自立法裁判。設警察。理財足兵。互相連合。以免官吏干涉爲名焉。

組合 此非如家族然。出於天然者。亦非如町村然。與土地相終始者。蓋至中古末而始盛。如克斯脫、特卡台爾、利台騰、等諸宗教組合是也。此等組合。常出議員於國會。有管領教會之權。獨立不受國家羈束。如歐洲教會組合之管理基督宗門是也。內地有會議體之組合。其目的在防國守之專橫。保人民之安全者。都府有同業組合。藉營業之名。自設警察。久之乃左右都府之兵制。掌握全府之政權焉。故其時商工業或學問之組合。指大學實爲計治安而設。其性質比諸近世之會社。雖略有相同之處。而其社員之地位。則較爲重大。蓋集會同盟。爲彼時人民自由之權利。貴族間、町村間、箇人間、種種之同盟。皆利用此權利而成立者。當其創始。多經政府之許可。亦有因形勢便利。無須政府許可者。自治權亦然。

門地 門地之見。帝國及各聯邦國會中最甚。人多知之。茲更述一例。如禁與門地相異者結婚。及爲不動產之貿易。亦其顯著者也。

州郡 當時地方守護、屢屢謀叛。政府令不行之故也。各地多用習慣法。全國不能劃一。卽如財政。往往自設關。課出入口貨稅。厥後中央政權盛時。猶有二三斯台利之局所存者。則彼日紛亂情形。概可想見。又諸侯名

稱、備極錯雜。亦因地方制度種種相異之故。蓋矇昧之世。人之思慮。不出方寸之外。及夫稍稍進化。乃能及其高者遠者。且物品經濟謂以物換物如吾國古時以布

類也米之時代交通必不便利。中央權力之不及於州郡。勢使然矣。

中古之末。國家始與此等小社會爭。小社會獨立管理會員之權。遂爲所奪。而負擔之責任。亦遂移於國家。

其沿革大略如此。一言蔽之。則皆歸著於經濟之分業法。分業主義者。與國家文明程度相消長者也。夫人口既多。生計亦復繁殖。政界遂益多事。欲使之一一勝任愉快。決非家長社長等所能。必有才力更高於彼者。而

委託焉。且交通既便。來往亦繁。夙昔局於一家一村。排難解紛之事。家長戶長措置之而有餘。今則不止一家一村之關係矣。又必有機關立於各家各村之上。其命令足以通行全國。而一切無所阻礙。乃可也。

於是政府漸擴張其威。地方政廳處分有不當時。爭於政府。政府常左地方政廳。而中央政府處分有不當時。訴諸地方政廳。則無如何也。夫喜強惡弱。人之恆情。人有損傷於我。無不欲己之強者。推此心理。則人民之推戴其上。弱主必遜於雄君。以地方與政府較。權力孰強孰弱。不言而喻。是中央集權之所以起也。

中央集權之說既行。於是家族無政治上之性質。僅爲一家之團體而已。裁制權大受制限。曩者託孤之事。委諸親族。今則官家復命定員。任保護孤兒之責。又有國民教育。以助家庭教育所不及。司法之制。日漸完密。舊時親族相庇護之法。亦不能行。夫各箇人所恃於家族者既輕。則其受牽制也亦少。如管理財產之權。皆爲家族所束縛。今則不然。其最著之例也。

近世以來漸知善惡遺傳說之謬。故祖先犯罪。曾無絲毫影響及於孫子之財產。諸國所以禁沒收財產也。且也國家事務既繁。非有相當之才力。不能勝任。世襲制亦亡。町村州郡僅爲行政上之區劃。又自種植發明新法。邑村間農夫之結合力。亦復大衰。十八世紀時市區會員至爲世所輕侮矣。

往古人民嘗有立會社以自衛者。及政府保護人民之力強。而此等會社遂歸無用。且國法日漸嚴密。人民權利多發源於中央政府。習慣法亦失勢力。欲爲獨立之人。必經政府之認可。否則與未成丁者等。同業組合之兵權。亦因政府兵備之擴張而大衰。從前教會雖國家而獨立。今則仰政府鼻息矣。夫政教分途。固因教會內部之分裂。及人民信仰之漸衰。然安得謂與中央集權無密切關係乎。

中古時所以重門地者。以其特有教育、生計、兵力之三者故也。自全國皆兵之制行。而第三因破。貿易工業擴張。而第二因破。交通機關發達。人民

思想不復局促於一隅。且印刷術大行。教育得以普及。而第一因破。三者既失所恃。僅欲藉區區衣服之制。以別門地。安可得乎。而當古今革命之際。變更州郡區畫。改定其名稱。殺州郡之權。亦與有力焉。

十八世紀中。世人極言中央集權之利益。蓋有鑒於家族、町村、會社等。束縛不能自由。故欲解除之。以增進一國全力也。然至今又有稱道國內小國者。要之國內諸種法人。一方宜受國家之制御。一方宜使之活動。不爲國家所困。而後能發達無餘蘊。有頭首。有肢節。有柱梁。有礎石。能統一。能分立。寓自由於秩序之中。各得其半。而無稍偏倚。亞里斯多德曰「樂也者、異音之調和者也。」民生亦然。必有都鄙之差。農工之別。貧者、富者、保守者、急進者、種種元素不同之物。而化合爲一。而最要者、在調和中央政府與地方諸會社。使無生衝突之患。若政府而解散地方諸社會乎。則國家者、卽是等諸小體集合而成者也。譬之作室。必賴樑棟。乃能支持。棟之不存。室於何有。

且夫人之報國心。非生而具有者也。自覺一身處大團體中。曾如滄海之一粟。而外界之利害。紛至沓來。無一不與我有密切之關係。於是愛國之念。始油然而生。彼兵之善戰。詎自從軍而然。必其所屬之隊伍中。有其戰之習慣。而彼遂不得不戰。或將卒間感情足以勸之。遂激而出於戰耳。故軍隊之強弱。觀其編制方法而可知也。國家至大。奚管軍隊。倘其編制不善。各箇人僅知依賴國家。遇有急難。訴於政府。而求保護。於是內則苦政府之壓制。一旦國家機關停頓。外亦無以禦寇。羅馬帝加克辯拉曰：羅馬人民。惟望有一頸。誠足盡中央集權之流弊也已。

將欲使分權集權。各得其中。余敢斷言曰。箇人競爭而有害也。中央集權爲宜。如外交政略、兵制、及其餘國家之事。必以國家機關行之者也。箇人競爭而有利也。地方分權爲宜。如各地之教育、財政、等是也。斟酌二者之輕重。要以能維持全體爲準。即蠻野之國。宜用中央集權。文明之國。宜用地方分權。若夫人民生計發達與否。其所用自治制。果足補助中央權與



舊時會社之失否。皆不可不悉心以研究之者也。諸國中於二者權衡最當。當推英國。英國當中古時。大諸侯諸都府會社等。不若大陸諸國之橫。故其爲害亦較輕。同業組合營業上之事。尙受國家之監督。非得國王之許可。則不能設立會社。或移交土地。貴族平民。無甚區別。士族且與都府相合。組織下院。國法上不許有不正當之婚媾。此皆自治發達之原因也。查理二世及威姆司二世時。嘗謀削奪都府之自由。終不能得。英諺曰、「吾家則吾城府。」觀其聚族而居之風。此諺之精神如見矣。



# 自治論

## 自治制講義

普魯地方  
與所列事  
穆塞述

今日各國中央政府之權力。非直接及於人民者。人民與政府之間。尚有一級。卽地方共同自治區畫是也。此等共同區畫。實先國家而成立。及國家興。乃以法律創設之。

如俄國之專制政體。法國之民主政體。一則僅知國家之權利。一則僅知人民之權利。故地方區畫。非爲行政而設。而在羅馬諸國。則專爲行政設者。政府得興廢變更之。據德意志國法。共同區畫皆獨立。

凡一國必有郡縣町村之區畫。但其配置之方法。則各國不同。然亦不出上述兩種之外。卽一爲行政區畫。僅施行政府之命令。一爲獨立體。兼管行政之事務。是也。

共同區之管理人。由人民公舉。然必經官認定。否則與共同區成立之原

則不合。但此管理人爲共同體之機關。而非國家之機關。共同區相互間皆平等。對於國家及箇人、或公法上私法上。均有權利。私法上之權利自財產生。據羅馬諸國之組織。則共同區僅有私法上之權利。然細察之。實不然。但於公法上較少耳。

共同區以土地爲界。最低者爲小部落。名曰町村。大者曰郡縣。國異其名。所以分大小者。實出於政治上之不得已。非有一定之故也。

以上共同區實管轄區內一切之事。若以一定之目的而成立者。爲特別共同區。如學校、隄防、等是也。余所講者。爲町村等一般之區劃。下文之共同區卽指此也。其特別共同區則不贅。

共同區在昔僅能管理公產及一區經濟上之事。其後國家利用之。往往以政府之事委之矣。

町村本係共同區。享團體權。其後國家使之兼任政務。郡縣等則本係行政區。後爲共同區者。其沿革各國皆然。日本亦如是。

凡一國集權分權之別。視乎共同區擔任官政與否而定。故官吏直接行政爲集權。地方區畫參與行政爲分權。

國家幼稚之時。止圖國內之平安。萬幾皆賴政府裁決。及國步漸進。政務日益複雜。政府不克兼顧。且偏在邊隅之事。常有鞭長莫及之憂。於是政府止定普通重要之原則。凡從其原則所生者。均委之於地方。蓋以本地之人。辦本地之事。情形較爲熟悉。以本地之費。充本地之用。人民樂與捐輸。實一舉數得焉。故由此說。則其事除必須國家自當其衝者。皆可委諸共同區。且必小區力有不逮。大區乃能干涉矣。

雖然。何事宜由地方自辦。則須視國體之沿革。國民教化之程度及習慣而後能定。本書所講。限於英法德三國。

共同區管理區內經濟上事。各國皆然。英法德亦不能獨異。三國所異者。在政治上事耳。此所謂政治上事。蓋指內務、行政上事、及自財政所生之事。餘如外交、軍務、其因軍事須人民負擔租稅者、有時亦委諸地方、司法、

立法。均由國家自掌之。

分權云者、乃謂以行政範圍內事。委諸地方。而非立法範圍內事也。英國所謂自治。Self-government 並不合立法上事。止云據法律範圍內行政已耳。昔時或有濫用此義。以爲共同區亦能立法。而彼主張共和論者。且謂町村宜設小議院。是與原意大相刺謬。豈知英德二國自治。義固相同乎。國家之以政委自治體也。非權利而實義務也。夫惟如此。故自治體之組織。宜由國家規定之。行政之原則。亦應由國家樹之基礎。自治區有屋脫米之權。屋脫米固爲自主獨裁、不受人干涉之意。然必立於國權之下。受其監督。則權限之不廣。蓋可知也。

國家監督權作用有三。(一)恐共同區有違法或越權之患。而監督之。(二)共同區若不盡國家所委任之法律上之義務。國家得用強迫手段。使踐行之。(三)若國家全體之利害。與共同區之利害相觸時。則國家爲全體利益計。縱令共同區蒙其害。國家有使共同區強行之權。是也。然國家若濫用

其權。使共同區之自治。因此破壞。則其忠亦匪淺。故監督權亦宜據法律限制之。且設行政裁判所。以保護自治體焉。

共同區與國家頗相似。如共同區有土地。區內有人民。恰如國家之有國土人民者。其自治權限。據土地之區域而定。亦如國權之據國土而受限制者然。又共同區之統御權或管轄權。非僅及於其界內之土地而已。凡居其區內者。皆屬其管轄之下。與國家主權之普及亦相同。

共同區民之得町村籍也。其法不一。有因居於其區而得者。有因生於其區而得者。有因受免許。準其定民籍於區內而得者。一經得籍。即有權利。如選舉區內之參政機關。使用區內之營造物。及受保護（指教育等是也）。國家用二種官吏。辦理行政事務。一卽服役之專門官吏。一卽其人另有職業。徒爲地方盡義務而已。依自治主義。則屬第二種。

若夫自治之本體。社會間議論頗多。其見解亦各異。埃國政治家泰斗倫士斯泰因曰。自治者。共同區行政之謂也。而辯那士德則曰。自治者。不用

專門官吏。而用名譽職。辦理國家事務之謂也。夫名譽職非僅共同區中有之。其餘亦多見。如英之治安判事。德之區長。當其執行共同事務時。亦得謂名譽職。且從他方面觀。共同區亦有設專門官吏。如大市街之市長及評議役。受俸給者。然從大體論。則斯那士德說。不得爲不當。余從之。凡名譽職皆不受俸。故本職外之官吏。卽以本職之餘服役者。尙不能爲名譽職。以受俸故也。

世人或有主張使常職者執行自治之事。余竊以爲不然。蓋彼所以爲有利無弊者。則情形較熟也。當爲區民爭論時。以地位較高。得以抑制之也。然行之既久。官吏將成一特別之社會。如印度之喀斯德之階級。然將不明民情而壓制百姓。其害有不可勝言者。此不獨專制國則爾。立憲國中亦有之。

欲矯此弊。非以自治制度、編共同區盡不可。自治制度者、所以使國民參與立法行政之權者也。千八百七年倫士斯泰因建議於國王。其開發自



治之理。無出其右者。余今介紹其法律案之一節於諸君如下

若國家禁民參與行政。蓋有九弊。減民之精神。一也。養成反對政府之思想。二也。官吏益多。行政費用。因之大增。三也。不能提倡共同心。四也。下情無以上達。五也。民間之學藝。不能發揚。六也。人民之精神。與官廳之思想。不相調和。七也。不能養成愛國心。八也。官吏占優勝之地位。動輒弄威。九也。有國者將何去何從乎。

斯泰因說如是。今者人民已得列於國會。預聞立法。獨於行政尙不許參與。致於國家之利害得失。昧然無知。豈不危乎。而所謂預聞立法。其效亦可觀矣。

由此觀之。自治制乃國會之預備學校也。且足以殺主治者之橫。內務大臣奧倫堡公曰。普魯士以自治制張政治上之勢力。如用兵役法張兵力上之勢也。其效不亦偉歟。

乃若自治制之弊。則有之矣。文書往復之事。不若官吏之語練。且各地行

政。不能統一。是也。然國家監督苟得其宜。或則政府官吏與自治吏員協力從事。則決不慮乎此。

欲行自治制。其人民必具三要件。智識進步。一也。肯爲公益犧牲私利。二也。有從公之餘暇。三也。具此三者。今尙不多見。故自治云者。與其謂爲民衆政治。毋甯謂爲貴族政治也。

欲行自治制之立法官。必其確信此制足以實行而後可。雖然。才力以經驗而出。利用自治。亦能使民熟練政治。昔者普國極衰。受他國壓制。斯奈因竭力提倡自治。而普遂強。是其先例矣。

以上所講者。係地方自治之普通法。余今述英德法三國自治之制。

英國地方自治之組織極錯雜。恐非一日之講義。便能使諸君了了。今第略述大意。

英國之自治。淵源於寺區。寺區本係宗教團體。幾經沿革。遂漸漸普及地方行政之事。

蘇拉坎甫脫乃伯爵領地。卽州是也。英國蓋自五十二州而成立者。其行政之基礎。在於治安裁判官。治安裁判官職掌以警察爲主。由富紳及地主充之。故非有資產百鎊以上之收入額者。不能爲也。辦事常不受俸。惟在工業繁盛之都府中。間有受俸者。

千八百二十年以後。多有以單一之目的（如賑濟會、學校、道路、墓地等）而成團結者。各有土地財產。其事務由伯支執之。伯支乃集議行政廳。各於其中述意見。議辦公之稅。其役員由團結體選舉之。受俸。而地方行政局監督之。

此等種種團結。非合同辦事者。獨立不相統屬。各課其稅。故極爲錯雜。更觀法國制。則秩然有序矣。法國大約分縣、郡、町村三行政區。比諸日本之縣郡町村較爲狹小。其中惟郡爲行政而成立者。縣町村係無形人。各有獨立之財產。自治體也。町村與郡之間。尙有裁判區。辦理一定之事務。於此選舉縣會議員。有吏員。亦非行政區畫也。

法國地方行政之長處。在其區畫之編制。有條不紊。故其事輕而易舉。又郡之與縣町村。雖不同類。而常有密切之關係。得直接辦事。其各種團結。亦非如英制之各自獨立者。今日本地方行政制度。頗似法國。蓋仿自法國者。故其區畫亦極簡明。

三區各有其長。郡爲郡長。縣爲縣知事。町村爲町村長。當拿破崙一世時。此等長官均係純粹之官吏。非自治之役員。至今惟縣郡長尙如舊制。町村長則因公法原則之變遷。或爲公選。或爲官選。郡縣長受俸給。町村長無之。無須有一定之學問及財產。而後能爲町村長。又無論何時。得免職。凡郡縣町村長須奉長官之命。對於長官。負服從之義務。蓋法係中央集權之國。與他國異。故地方政務。均受內務大臣之監督。以爲國家之機關。僅在政府人民。其中殆更無有一級在也。

縣有縣議會。郡有郡議會。町村有町村議會。其議員用選舉法公舉。議會之職權。在答政府之諮問。管理自己之財產。議其區內徵稅之法。無權力

干與政府之事也。較諸德國地方議會能議決各事者異。

縣知事一面管掌行政事務。一面代表其區。故有爲政府代理者及人民代理者之資格。如管理區有財產。卽因有人民代理者資格故也。蓋法之縣與日本之縣彷彿。縣知事之職權。亦大概與日本縣知事同。余故譯爲縣知事。惟法國例。若其地無縣廳者。則縣知事兼郡長。此則與日本異耳。縣有大書記官一人。當縣知事有事故時。則代之。有時由縣知事委之使管掌一部分之事。

縣有縣參事會。其會員均係政府官吏。非自人民選舉者。其職務止在行政裁判。蓋始審之處也。又任縣知事之顧問。有所意見。得自諸縣知事。縣知事爲議長。會員資格須年在二十五歲以上。且奉公十年者。不問何時。均得免職。余謂此法殊與裁判官本旨不合。

縣復有縣會。其議員在昔係官選。千八百四十八年後。改爲公選。議長由議員中互選。縣知事得到會陳述意見。縣會之職權。在乎分配租稅於各

郡。徵收縣稅。商議地方公產上之事。並得上陳意見。其所決議。從前須受縣知事之認可。今則無須矣。

縣復有縣委員。如日本常置委員然。自縣會議員中互選四人或七八。任期一年。其中擇年長者充議長。輔佐縣知事。監督縣知事所實施之行政事務。若各縣相互間或官民間有訴訟時。則代縣知事審問之。倘其事關涉數縣。則各縣委員須會同。

由此觀之。上所言縣知事有兩種資格。其實固不能爾爾。以地方代理者實有委員在也。知事僅爲政府代理者耳。

郡有郡長。無獨立之職權。爲縣知事之機關。與日本郡長相同。由大統領任命之。郡長之輔佐爲郡會。其議員由郡民用普通選舉法公舉。郡會之職權。在以縣所分配之租稅。分配於町村。並得陳述意見。

法國町村。無市街村落之別。與普國郡制不同。是皆出乎沿革之異耳。故在法國。不問市街村落。町村均有町村長。町村長與日本戶長略同。但

日本戶長、往往兼轄數町村。法國則僅限一町村也。

町村長亦有代表政府及代表町村之二種資格。故屬於政府之事。宜服從縣知事。聽其命令。屬於町村財產上之事。由町村會議之。町村長爲議長。施行其所決議。

町村長從前係官選。今則自町村會議員中互選。任期四年。但縣知事得暫時命其停職。又無論何時亦得罷免之。

町村長之輔佐、爲副町村長。町村長有事故時。則代之。其員數據町村人口之多寡而異。任期亦四年。無論何時得免職。

町村有町村會。以議員十人至三十人組織之。議員由町村人民用普通選舉法選之。法國用此法。蓋自古然矣。

縣知事得停止町村會。當會停時。委員行町村會之職務。

町村會議決町村稅。管理町村之財產。但於第二事。往往須經縣知事之認可。又町村會有建議於政府之權。

要之法之自治制。無議決之權也。以上所述。皆普通地方行政法。若巴黎里昂。則有特別制度。

巴黎有二長。一爲縣知事。一爲警視總監。縣知事執縣務。警視總監執警察事務。市內有二十區。與日本區相同。各區有區長。職權頗狹。巴黎市會有議員八十人。掌警察、及結婚、死亡、普通小學校、(有時兼及中學校、或藝徒學校)道路、衛生、及其餘農工業之事。蓋所以稱爲市會者。如日本之東京然。視巴黎僅爲一市街也。其在於縣。則自郡出之議員。再加八人。組織縣會。其職掌除上述外。兼及師範學校、癲狂院、道路、等事。並設縣廳及裁判所。日本則此等縣會無裁判之職掌。

凡非町村財產所能辦之事。則由縣行之。縣尙不能。則政府行之。法律上有一定之限制也。

英法制大略如此。須更述普國制。蓋德意志地方制度。不若法蘭西之整齊畫一。各聯邦間既已不同。卽普國內亦復互異。因民情風俗之差。利害



得失之關係。遂爾懸殊。故其組織勢不得不錯雜。而被治者則獲益匪淺矣。

雖然、德國地方組織。固自有其一定不易之原則在。且有與各國相異之點在。則官治與自治相混淆是也。蓋町村爲地方政治之最下級。成無形人之團體。有自己之財產。辦自己之事務。其上有無數之團體。法國制則町村上僅有一二之團體而已。

此町村以上之團體。在昔純然爲官治之性質。至今則成自治體。官特輔助之而已。然亦有不盡然者。如普爾町村之上。有州縣郡之三種。其中除州郡爲自治體外。縣則尙爲官治體。是其特別者也。

町村共同體管掌町村間一切事務。苟在其町村中。即使屬於官治。亦其所掌也。若其事一村不能爲。則二三村聯合辦之。

縣既非自治體。宜稱爲官廳。茲不論。郡州事務與町村略異。如財產之事。則由團體自治。屬於官治之事。則政府官吏掌之。但必與區內公舉之名

養官協議而後行。此則與法國制異者。又法制各團體代理者。由各團體直接選舉。如州事由州民公舉之代議士議之。是也。德制則自下級至於上級。如由町村議員中選出郡代議士。由郡代議士中選出州代議士。非於各團體中自行選舉。故其徵稅法。亦非如法制各團體直接課稅者。州之費用出諸郡。郡之費用出諸町村。町村始對於人民課稅焉。

町村團體爲國家之基礎。乃政治上元素也。此外尙有一種固有之共同體。是據歷史上沿革而成立者。德語謂來格門。可譯爲特別財產共有團體。共有山林。或共有耕地。或共牧獸類。其目的不在政治上。止爲共用一物而已。譬如十人於此。結一團體。刈其山之林。當政治團體未成立時。已有之。及政治團體成立。而此財產尙爲彼十人所有。政治團體中人不能使用也。據聞日本亦有此例。往往數人合有一原野云。然則譯爲私有財產。亦無不可。其根美甫描根則譯爲町村之財產。由町村徵收之。設有餘贏。得儲爲翌年之用。私有財產則不然。

町村財產雖由町村自管理之。然當募町村債時。則必受政府之許可。蓋恐人民一時困乏。不遑計及將來之害。而濫募公債。使後世子孫負債之義務也。

町村財產中山林事業。在經濟上極爲重要。必由國家監督之。監督之法有二。一以山林之收入。充町村之經濟。而政府監督之。如今法國及槐甫爾州是也。一政府惟定管理方法。如今普國是也。聞日本管理山林之法。大爲失敗。又聞有濫伐及損傷山林之事。皆宜注意者也。

據普國新法。則其檢束之也益嚴。假令町村中有一荒地。政府得強迫之使種植焉。

以下講屬於內政之事。

內政上最要者。爲地方警察。有謂地方警察係町村之事者。有謂屬諸政府。特政府命町村辦理之。故町村非用其代議權。則不能與聞及此也。其在市街。則市街長管理地方警察。或市廳中吏員掌之亦可。大市街往

往特設警察署。即警視廳是也。其費用官民合任。如官俸由政府發給。事務費則出諸人民。

若村落中因警察事務。而特設區畫。則此區名曰亞姆貝克。大約由六村成立。管轄人口千六百。有區長一人。名曰亞姆斯台爾。郡選若干人。由州長就其中選擇一人。但常由區內之大地主任之。據法亞姆貝克亦得用爲共同體。但共同事務。有郡之共同體在。故其實例亦罕觀也。

德意志諸國均以爲町村權中卽包括警察事務。必不再待政府之委托。普魯士則不然。據普制、警察事務必由政府命諸町村。故其警察吏乃官吏。而非自治體之僚員也。當普國改良地方政治時。頗有非之者。而政府卒不許。

既以町村爲國家之基礎。則除町村區畫之範圍外。應無寸土尺地。倘其有焉。政府即不問地主之願與否。強迫之使屬於町村。譬如甲乙町村交界處。有一山林。未知誰屬。卽令其屬諸甲或乙是也。

凡組織町村。有種種之結合。苟其無結合一町村之能力。即不得成獨立之町村。然散處之部落若多。則強之結合。使其具有一町村之能力。其在普國。往往先就關係人一詢意見。余謂此法殊失當。蓋行政區畫。不必視人民之意向也。

組織町村之原則。當以實際能否行政而定。而不在人口之限制（如云非有人口五百人以上不得成一町村、定之之標準有二、一則其範圍不可過廣。一則凡町村應盡町村之義務。即凡町村應具徵稅之能力、是也。又當其組織時。切不可獨任官吏之意。據德意志制。如有五村落於此。盡爲一區則過廣。盡爲二區則過狹。則由郡總代郡長斟酌而行。余意日本町市區畫。尙嫌過狹。

普通町村區畫之外。尙有私領地。私領地之宜獨立與否。學說頗多。普魯士及某聯邦。曾承認其獨立。余意普國所以如此。乃出於歷史上之不得已。日本不宜效之。何則。私領地若與普通町村區畫分離。則町村收入爲

之大減。興業上將受其影響也。

以下講屬於人民之事。

據今德國制。凡居於町村之內者。即爲町村居民。有使用町村內建築物之權利。負町村內租稅之義務。但此義務。須居町村三月後始生。又有一種特別者。爲町村公民。與町村居民異。享有特別之權利義務。即有選舉權被選舉權。及被舉後不得推諉之義務是也。

此居民與公民之別。諸君最宜注意。蓋居民不必有國籍。而公民則須有國籍也。故不拘何時。不問何人。一經卜居其地。或因營業之故。暫駐行蹤。便爲居民。但爲公民。必有一定之資格。及一定之限制。或謂居民居町村三月始負擔費用。則亦限制也。不知此特課稅之分界耳。

凡爲町村公民。必經國家之許可。許可之法。常用許可狀。若其人已具法律上一定之要件。如成丁則自然享此權利。但須付報酬金於町村。其使用町村財產也亦然。此等並非法律所定。町村得自由辦理之。

以下講市制村制。

町村機關有二。一如千八百八年斯泰因之法律。市街村落異其制。一如法國制。市街村落均無區別是也。市街村落之應否異同。爲當世一重要問題。紛議未決。然若考其國歷史上之沿革。將不難論定。蓋諸種職業。均集市街。而村落人民。止事農業。職業之關係既異。則其制亦不能強同。苟其關係亦同。則其制要不必獨異。由前說。用普國制可也。由後說。用法國制可也。因地制宜。是在乎人。何必膠柱鼓瑟哉。彼普國町村間未嘗以法規定必用市制抑村制。職是之故。

市制之機關有二。一市會。一市廳是也。市會監督市內之行政。准駁市街之重要事務。議決市街之規則。並規定市稅。豫算經費。但發案之權。存乎市長。施行之權。在乎市廳。市廳用合議制。而非獨任制。以市長及餘員組織之。市長如日本之戶長然。其次有副市長。市長管理官事及町村公產。整頓市會所議之議案。施行市會議決之事。任命吏員。對於外面代表市

街。譬若國然。市會如國會。市廳則政府也。惟官事僅由市長一人擔任之。市廳不與焉。

其在狹隘之市街（指人口二千五百以下者）不必用市制。市長得便宜行事。

村落制亦不甚繁複。通例有長一人。別置助役二人輔之。村務由村會議決。不用代議制。由全村民聚而議之。然大村落亦有舉代議士者。據法國制。則村落中亦有長一人。助役二人。但其組織係獨任制。議事方法亦與前同。

法國西南部分。有折衷德之總代制。法之獨任制。而另創一制者。其町村有長。長之下有町村總代。遇有要事。則町村長必與總代協議而行。蓋防町村長獨任之弊也。其町村會法亦同。余意此制於日本之大町村最宜。若小町村則不適用也。

此外尚有所謂台巴欽及哥米希者。二者性質無異。惟台巴欽係常置。哥



米希係暫設。以管理行政事務者也。

台巴欽多設於市街。其委員由市廳選一人。代議士中選一人組織之。若遇重大事件。亦許人民加入參議焉。管理學校救貧等及行政上一部分之事。其在伯林。因事務繁劇。常使台巴欽若干人分掌之。

世之論自治者。輒曰。自治之事。係町村長或代議會管掌之。特皮相之見耳。豈知尚有台巴欽及哥米希在乎。

大市街置市廳。又分畫爲區。置區長。區長輔佐市長。係名譽職。但亦有賂受俸給者。則其例外耳。

町村長亦係名譽職。不受俸給。但辦公之費。固宜出諸町村。且有時亦可賂受報酬。惟小町村長常食俸云。

最大之町村。其町村廳中有種種專門之吏員。(如學校教員等)亦受俸給。但小町村中則無之。其他市廳吏員、區長、台巴欽、哥米希、代議會等均無報酬。

如上所述。名譽職亦有稍受俸給者。但其數必由郡總代定之。蓋若由町村自定。則有濫支之恐。而政府又不便干涉自治體之事也。

夫名譽職將若何選任之乎。既無俸給。人孰肯枵腹以從公。於是乃以法律規定其事。使被選者非有至當之原由。則不能辭職。如英德二國所行是也。(法國則不然)雖然。其所謂至當之原由。果以何爲標準。至纖至屑之條文。斷非法律所能盡其辭。法之不能行。等於無法。由是制裁生焉。如停止一定年限間之選舉被選舉權。或科之以罰金。是也。科罰金之意。蓋在使之加重町村稅之負擔云。惟市長則不在此例。市長受俸給。固得隨意辭職。

町村之代議士。由町村公民選舉之。而町村長及副長則由町村代議會選出。但村制。町村公民皆赴町村會。則謂之由町村公民選舉。亦無不可。台巴欽則非由人民中選舉。而自代議士中選出者。

代議士任期無定。大約係三年至六年。據普國制。則六年也。其幹事員之

選舉年限亦不定。有六年者。有九年者。有十二年者。其在普國。凡不受俸給者限六年。受俸給者十二年。或有任終身者。

據合議體之組織。前任任期既滿。重行選舉。大小俱皆更替。辦事頗多窒礙。故設一變通之法。若任期六年者。每二分之一年即三年一改舉。或每三分之一年即二年一改舉。以防此弊。

以下講選舉之資格。

町村公民必有一定之資格。而後能選舉。今據普國法列舉如左。

(一)必係男子。

此法非僅普然。德意志全國皆如是。女子無選舉權。但選舉之資格。若以土地為標準。則未婚女子。亦有選舉權。詳言之。則獨立之女子。若有土地。即有選舉人之資格。

(二)必有國籍者。

(三)必至一定之年齡。

年齡之制限。大約廿一歲乃至廿五歲。而廿一歲爲成了。則最通行。

(四)必居町村一年以上者。

此外又有要焉者。卽必須獨立是也。凡公權被毀損者無選舉權。又受破產之宣告者。及受救貧之扶助者。則停止若干年之選舉權。

其在德國。除上列諸端外。又須有財產。與法國之凡人平等。有選舉權者不同。所以立此限制者。蓋尊之也。所謂財產有三種。一必納一定之租稅。一必有一定之土地。一必有一定之營業。是也。

選舉人之資格。由町村自定。德意志東部皆然。又村落市街性質不同。村落間以土地爲目的。市街則須視種種之職業焉。

德國某處。選舉資格有一定之條件。若其人具此條件。則不問賢愚貴賤。均有同一之選舉權。然在普國。則有區別等級之法。卽視其負擔義務之多寡。而定選舉權之多寡。是也。如有人有某土地。出若干之地租。則有一選舉權。若其土地倍之。地租又倍之。則得二選舉權。反之若土地地租少

者。則得二分之一或四分之一之選舉權。

以上指在町村而言。其在市街。有三級之選舉法。諸君諒已知之。故不贅。若欲詳知其方法。則時來問難可也。

被選舉權之資格。與選舉權同。余意彼此本相等者。妄生區別。未免多事耳。然亦有雖有被選舉權。而不得應選者。如監督官廳之吏員、及學校之職員、警察官吏、僧侶、是也。

其他應注意者。則市街代議士之半數。必爲地主。是也。

以下講選舉之方法。

選舉之方法所當研究者。則據過半數而定當選者乎。抑據比較多數而定當選者乎。若據過半數。則非得選舉票總數之半以上。不得爲當選者。若據比較多數。則其選舉票分爲數份。就中惟擇得票多者爲當選者。苟其國行代議政體。二者必居一於是。以余思之。前法較爲適當。何則。若據後法。則不甚著名之人。亦得當選。如百人投票。選舉候補者五人。其票分

爲數十份。則十票左右。卽爲多數之當選者。殊與民衆依託之精神相背。而用前法則必得選舉人一半之信任無疑也。故據過半數法。則每一代議士。必選舉一次。如舉五人。須選舉五次。是也。若據比較多數法。則得在一次選舉之。以漸次得票之多數爲當選者。夫用過半數法。雖不免失之繁瑣。尙不若比較多數之背於民心。故余主張之。況大町村固別設選舉區。得以同時在各區選舉。可無虛曠日持久也矣。

選舉方法。有公明與秘密之別。公明之選舉有二。一如某欲選舉某。卽當衆陳述。使衆周知。一不使衆人周知。僅於票面書明某某舉某某。若秘密之法。既不告衆。於票面亦不署選舉人之名。僅書被選舉者之名而已。以上三法。世間議論頗多。尙未有歸著。不詳述。余意國會代議士之選舉法。當別論。若在町村。則必用秘密選舉法。蓋町村之人民。日常互相密接。某以某事之關係而舉某。某以某事之關係而不舉某。情實既顯。則辦事多所未便也。

管理選舉事宜之處。亦取秘密主義。選舉人既於票面書明被選舉者之姓名。即白攜票至其處。親投之於筒。由其處登錄其投票人之姓名。以備稽查而已。若誰某舉誰某。則無從知之也。

某國選舉投票時。其票由管理選舉事宜者。至選舉人處親取。此法殊不合理。夫選舉之事。與選舉人利害關係。至爲重大。必確信其人足以勝任。而後肯選舉之。其親自投筒。正以見其鄭重。若僅使人按戶索取。則彼選舉者將視爲循例之公事。而有濫舉之憂。影響政治上。頗不大乎。聞日本某地尙用此法。余竊期期以爲不可。願諸君注意也。

若夫選舉之法。果適當與否。則官廳不可不檢查之。惟德意志各國檢查此事之責任。不在官廳。而在町村之代議士。然又恐代議士於黨派之間。有所偏見。則檢查將不公。故若不服代議士之檢查。准其訴諸行政裁判所。以下講監督權。

村落之事。宜受郡長之監督。市街之事。宜受縣知事之監督。此監督權固屬諸郡長縣知事。然郡長縣知事若專擅自用。則將破壞自治體之組織。況郡長縣知事。其性質本係行政官。與自治主義相反者乎。故郡縣間往往置總代五六人。郡長縣知事爲議長。當監督村落市街時。必與總代協議而行。

町村長有中止町村會施行議案之權。據某聯邦制。若町村長以其所議決者爲不當。得隨意中止之。此法流弊殊多。據普國制。則必其町村會之議決。背於法律或侵其權限者。而後得中止之。然必如何而始爲背法侵權乎。則屬於權利義務之問題。暫從略。

當町村長中止町村會施行議案時。町村會得於一定之日限內。訴諸行政裁判所。其日限由法律定之。過限卽失控訴之權。

當選舉町村吏員及町村長時。須受監督官廳之認可。故認可之權。屬於官廳。有時亦有不認可者。某聯邦會以法定不認可之條件。普國則不然。



均由監督官酌量情形而左右之。故町村長當選時。郡長若不以為然。得隨意取消之。毫不受法律之束縛。然其時必與總代協議而行。於縣亦然。苟郡縣總代與郡長縣知事意見相反。則具狀於內務大臣。而乞其裁可。

以上所述之監督權。非僅施諸町村長。町村廳之參事官、市廳之補助役、及其餘受俸給者皆及之。

當監督官廳不認可時。則必重行選舉。或謂此時宜以次多數者頂補。可省更選之繁。余殊不謂然。設今有二十五人於此投票。多數為二十票。次多數為五票。相差在二十票。若以次多數者頂補。豈不與民意所向相背乎。

若改舉後復不認可。則由監督官廳委員代町村長管掌其事務。又每因未選議員之故。不得開町村會。或町村會事未議決。則亦由此委員代町村會議決之。

當町村設定規則時。亦必須監督官廳之認可。會計上重大事件亦然。所謂會計上重大事件。如賣買町村之土地。及募町村債是也。認可之時。郡長縣知事必與總代協議而行。

若更改租稅之類。或徵收新稅。則必須得內務大臣大藏大臣之認可。若處分美術歷史上之物。則必須得縣知事之認可。

若法律上應歸町村處分之事。而町村不肯納費。又或於法律上町村應有納費之義務。而無端拒之。則監督官廳得強之使行。但其時町村若不服。亦得訴諸行政裁判所。

若町村會與町村廳協議不諧。則政府有解散町村會之權。其在村落。以內務大臣命解散之。其在市街。依內閣之具狀。據皇帝之敕令。解散之。既經解散。則必重行選舉。當新舊絕續之交。町村會事務。在於村落。則郡總代議決之。在於市街。則縣總代議決之。(指普國言)

又町村會雖未解散。而其事爲町村會所不得議者。亦由總代議決之。蓋

凡事與町村會議員直接有利害之關係者。則該議員不得與議。如有議員好漁獵。則不能預聞漁獵之事。是也。推之其事與町村會多數議員直接有利害之關係者。町村會亦不得與議。

監督官應以懲戒例爲後盾。其於自治吏員。亦得據此例罰之。然實不過科町村長以罰金耳。若不服此罰。可訴諸行政裁判所。此時既得爲願訴。並得爲普通訴訟。經初審行政裁判所後。得再至伯林。控於高等行政裁判所。

懲戒處分、非止科罰金而已。並得免町村長之職。但此時郡長縣知事必與總代協議而行。

監督町村金庫之法有二。一由官吏監督之。如法國是也。一由自治體監督之。如英德二國是也。町村金庫者。並包括租稅及借貸之事。其在較小之村落。則由町村長兼管。若在市街或大村落。別以俸給雇人管理之。以下講町村會計之事。

町村會計上事、範圍頗廣。非一朝一夕所能了。故止就大體講述。而其最要者。則人民必納稅。又必以其稅充地方之用也。

昔曰町村稅以徵收物品爲主。如薪炭及行政上必要之物品是也。及時移勢變。漸知物品不若金錢之便。今則皆以錢代之矣。但亦有不盡爾爾者。如町村公民被舉爲名譽職時。有不得辭之義務。又當町村有工作。村民必應服役。實一間接之徵稅法也。所謂工作。凡修道路、通水利、築隄防、等皆是。

此夫役賦課之事。法國制最整齊。據彼千八百六年法。凡居町村中堪以勞力者。一年內應爲國家服役三日。而其勞力費由縣會議定。或願服役。或願出勞力費。則任人自擇云。法國行此法以來。道路頗爲改良。以金錢徵收之法。有以公共之資格徵收者。有以私人之資格徵收者。如人民耕耘町村之地。以其收入歸諸町村。而付一定之額於町村之金庫。或因使用公物。付使用費於金庫。皆以私人資格徵收者。

私人收入之最要者。一爲山林。一爲銃獵。法將町村之山林。分爲銃獵區。而出租之。其與市街相接之町村。需用獸類較多。故租借者亦多。而山林之收入。比諸銃獵爲鉅矣。

以上皆言以私人資格而有土地者。更述其以私人資格而營業者。此事於村落竟絕無而僅存。惟市街中則頗多。如瓦斯水道等。其最通行者也。(布塞爾市收入更多。因瓦斯水道之有利於民。故收費之法。亦無空礙。苟其所需之費用。以收入之賦課。尙不足以措辦之。則不妨逾額徵收。譬如費用須十萬圓。而所徵諸人民者不止十萬圓。蓋稍帶租稅之性質矣。

以公共資格徵收者。帶有強迫之性質。分爲二種。一爲報酬費。一爲普通稅。報酬費者。隨人有事囑託吏員時酬勞之費也。非若租稅然。一般賦課人民者。普通稅則。凡町村人民皆須納之。

其報酬費有屬諸司法部者。有屬諸內務部者。有屬諸文部者。有屬諸農商務部者。如賣買土地之時。至官家立契。官家須徵費。此屬諸司法部者。

人民結婚或死亡時。由官家授以結婚證書、死亡證書、出產證書、或當檢  
查度量權衡。皆須收費。此屬諸內務部者。學校取學費。此屬諸文部者。通  
行道路費。此屬諸農商務部者。在德國某處。則徵路費之權。屬諸町村會。  
學校徵費之事。議論頗夥。高等學校之就學者。半係上流社會子弟。而普  
通學校。則下流社會子弟較多。故普通學校之學費。不得不不少。有全免學  
費者。如法國是也。德國大市街中亦然。惟尚未普及全國耳。又有謂普通  
學校所以便貧民子弟免繳學費者。蓋實救助貧民一部分之事也。余意  
殊不然。果若此。則於選舉權大有影響。因貧民恐損公權。或至不令子弟  
入學。豈不阻文明之進步耶。

徵收町村稅之法。任町村自定。然政府常嚴行監督之。蓋一則防其徵斂  
過重。影響及於國稅。一則恐町村存黨派之見。課稅因而不公也。

徵收町村稅之法有二。一以爲國稅之一部分而徵收之。一以爲町村固  
有稅。特附加於國稅。由町村自徵收之。第一法行於法國。因彼町村會計、

無獨立之性質故也。若在大市街。此稅尙不足用。別設入市稅補之。入市稅專課消耗品。第二法行於普國。於村落爲總村費百分之七十七。於市街爲總市費百分之六十五。但市街尙得別課獨立稅。

町村稅有普通稅特別稅之別。普通稅者。謂因普通事務而賦課者。特別稅者。謂據一部分之事（如修道路、救濟貧民等）而賦課者。此特別稅中又有一種關係稅。由與其事有直接之關係者納之。

英國各町村皆自徵稅。與國稅劃然分立。其稅亦分普通特別之二。以土地之收入爲標準。百分而取二十。

普國徵收町村稅之目的。大別爲二。一以人爲目的。一以物件（如土地營業等）爲目的。以人爲目的。則凡町村之民。皆須納稅。但海陸軍人、僧侶、學校教員。則不在此例。又官吏之食養老俸者。亦受特別之恩遇。其納稅也。正以其所入之額之半爲標準焉。以物件爲目的。則不問何人之土地。不拘何種之職業。苟在町村之內。卽有納稅之義務。故若軍人而有土地營

職業時。亦得賦課之。

就土地課稅。往往有重稅之弊。如有人居於伯林。而在伯達姆有土地。則伯林伯達姆兩處。均須納稅矣。故近來設法律。苟居伯林者。在伯達姆即可不必納稅。此實重要之令甲也。

上所言獨立稅者。卽飼犬稅、借屋稅、收入稅、等是也。飼犬稅據犬之頭數而徵。借屋稅者。如借主年付租金百圓於屋主。又須付六泰來爾四分之一於町村。而町村又自屋主徵收家屋稅是也。收入稅者。由町村人民收入中徵收之。與屬於國稅之收入稅不同。

昔時普國亦如法國行入市稅之制。今廢之。蓋靡費既多。又累貧民。阻礙運輸也。

凡遷徙無常之營業者、踏舞者、其他以野獸等演劇者、皆須付間接稅。課稅之法。大略如是。若不足於用。則仰州郡之補助。又不足。乃募町村債。其町村債之事。以迫於時間。始從畧。



# 自治論

## 普魯士地方自治行政說略

日本通譯 野村靖述

### 第一章 自治要旨

行政之制。雖諸國不同。然大要不出二種。一、中央集權制。一、地方自治制。是也。中央集權制。起源於羅馬人種。發達於法蘭西。故法國政體縱屢變。而中央集權如故。地方自治制。則起源於日耳曼人種。發達於英德瑞典挪威諸國。

法國之中央集權也。其政府掌一切之政權。設全國畫一之制。無論各地人民之習尚不同。歷史之沿革互異。皆屬於一尊之下。行政聽諸官吏。人民止能參與言論。故有權利者惟國與箇人。即令其間有物。不過為行政之器械。隨時得廢易之。若夫日耳曼人種則異乎是。其國一大組織也。由無數小組織集合而成。小組織獨立。具自己生活之體焉。

夫國之所以為國。其義雖非常識者所能知。然如狹小之町村。要不難於

領會。故自治真相。亦從而易明。蓋對於町村盡義務。所以爲對於國盡義務之本。町村發達。國家亦強也。

且也自治行政區。乃就國土分割者。既就國土分割。則町村郡縣。本國之一部。而其事亦爲國家之事。彰彰明甚。政府特爲便利計。故不必躬親。而令人民代理之耳。或以爲自治可不待政府之命。抑亦謬矣。要之自治區者。公法上之組合也。行政體而非立法官也。

英法之制。不能盡同。歷史具在。可以考見。願英之政體。歷久而愈享其利。法之政體。屢改而益蒙其害。則去取從可知矣。

欲自治之完全無缺。則國家必有監督之權。蓋國以保持國是爲要。其意向不可因他物而停止。若自治體僅謀一己之利。而妨害國之意向。國家當防範之。然當其防範之時。國與自治區不能無所爭。於是行政裁判所尙已。

夫行政裁判所。止能於已爭之後。據理判決。終不能弭爭之端。弭爭之端。

要在定國家自治體之權限。願茲事體大。非易成就。徵諸歷史。亦無有確定者。惟能略示大要而已。大要維何。則曰。自治區在法律範圍內行政。範圍以外。則國家得干涉之。如此。庶兩得其平乎。

德國在中古時。自治之風極盛。地方勢力駁駁敵國。於是大司撰某公以爲中央權衰。則自治行政亦弱。因欲大張政府之勢。而町村自由遂掃地盡矣。至千八百年。司泰因氏起。設市府制。翌八年實行之。於是闇淡之光。復得發揚矣。

氏市府制之要旨。則凡執自治政者。必由公舉。是也。故於府則舉集議官與府長。於村則舉村長。於郡則舉郡常置委員。於州則舉州常置委員及州郡長。而監督行政之權。於村則在村會。於府則在府會。於郡則在郡會。於州則在州會云。

自治行政區不可無財產。猶一國之不可無經濟。而財產之半。爲自治行政區之收入。其餘則爲賦稅及助成金。助成金者當國家以已所執行之事使區負擔之因而助費若干或某區負擔

其固有之政而經費不敷由其上官補助之謂也。普通國政府中此項經費每年支出以百萬計。

以上摘示全書要旨。以下始逐章叙次說明之。

## 第二章 町村總說

奧辯門台爲町村之總稱。分別之。則町曰斯泰脫。辯門台。村曰蘭特。辯門台。然尋常所謂辯門台。大約係奧辯門台之意。此等語源於自治行政。大有關係。亦不可以其小而忽之也。

町村之原。起於人民聚居。蓋鄰保相通。則經濟上有互相密接之利也。

町村頗與國相似。有土地人民。有權利義務。且有行政管轄之所。其與國異者。則無主權是也。蓋主權惟一國之最高機關有之。又國之目的。及於全國。町村僅限一地。此則亦有廣狹之殊耳。

町村之組織。與對外之權利關係。町村會及議長之權限。應由國家規定之。卜略述要旨如下。

(一)各町村爲獨立之組合。公法人或私法人也。若爲公法人。故對於國有

特別之權利。受特別之保護。若爲私法人。故得以町村之名。買賣財產。

(二)町村應服從國家之立法權。但有時國法上明許町村自定規則。或則法律上無明文。町村得相機自訂章程。如此者。則町村有屋脫米之權。譯成

自治惟必經政府之認可。

(三)町村得自選辦事員。但若使官吏兼任。則必請於政府。

(四)町村有獨立之行政權。惟必受國家之監督。蓋町村行政之目的。在乎保護地方之危難。增進地方之幸福。故其事雖各村不同。要不出學校、警察、道路、橋梁、田畝、市場、度量衡亦在內。貧民救恤、慈善會、消防、建築、諸端。而財產則其尤要者。凡財產上事。如買賣土地、召募公債等。必受政府之認可。森林上事亦然。

按德國町村警察權。屬於町村。此外則屬於國家。如政事警察、出版、結社、集會、司法等警察。是也。

又按貧民救恤。有在州在町村之二種。大約在州者較多。凡人居村二

年以上。卽有受救恤之權利。而町村亦有救之之義務。在州則救恤無權利之貧民云。德國法若有一貧民未知何屬。則應由其現居之町村救恤之。但對於其關係之地。得訴諸裁判所。

又接近來破產者日多。於是村民之有受救恤權者。往往赴町營商。及破產。復歸舊村而受救恤。故村之費用。漸不可支。頗有提議擴充州之貧民救恤法者。但尙未決也。

又按山林之事。實關係公衆之利害。故其保護法由縣令規定。而主務官吏則檢查之。町村若有荒地。政府得迫令種植。但必補助經費若干。德國村中大抵無不有山林者。如斯滂達大森林。其最著者也。

(五)町村必有人民土地。凡有町村人民之資格。卽有與聞村事之權利。盡力村事之義務。但此義務、須居町村三月而始生。

(六)町村得在其管內課稅。課稅之法。大別爲二。一則爲國稅之補助而徵收之。(謂以國稅爲標準而徵收之。政府取幾成。餘則付諸町村)一則由各

地自徵收之。英國用第二法。以貧民救恤爲收稅之本旨。故先課貧民救恤所必需者。其餘則爲此之補助。名爲步合稅。凡道路橋梁等費用。均以此充之。故町村稅與國稅割然二事也。法國則不然。其町村中所必需之費。以輸入稅充之。酒類及此外物品進口時所納者。若不足。則爲國稅補助而徵收之。其課於物品之稅曰間稅。國稅之補助曰補助稅。普國則以國稅補助爲主。其法雖各國不同。卽一國之內。亦隨處互異。然當賦課之時。必受政府之認可。

町村稅如國稅然。有特權。不得訴諸裁判所。但在尋常民法之外者。則不在此限。如印花稅有謂依賣買條約者。有謂依會社解散條約者。則得訴諸裁判所。因賣買條約與會社解散條約。其印紙法各異故也。蓋以行政之手續處理之故也。倘被課者不納稅。則用公賣處分。若爲身代限時。出謂其資產裁判上就其事之始末處分之也當其分割財產。町村對於他之債主。有先取之權。

凡軍人、學校教師、僧侶、及公處（如學校裁判所等）均免稅。官吏則以俸給

之半。爲納稅之標準。夫官吏奉公。不得隨意遷居。苟使彈冠之地。適值重稅之邦。則欲避無從。故得特邀寬典。若學校教師、僧侶、則因其俸給太少之故。假令職業之外。更有所得。固不能援以爲例。獨至軍人非僅不納租稅。且其子孫就學。亦准免繳學費。致令常人負擔。爲之加重。是不已甚乎。國會中曾有倡議廢之者。終未通過。或內閣、皇帝陛下、均不爲然歟。

今普國所行之町村稅則。(一)畜犬稅也。每犬一頭。納稅一馬克乃至九馬克。(二)行商稅也。一週間納稅四十馬克乃至五十馬克。(三)貸屋稅也。貸主既付地租及家屋稅於國家。故此貸屋稅由借主納之。按此則似解爲借屋稅較爲適當(四)舞蹈稅也。昔尚有肉類粉類稅。在城門檢查各物品徵收之。以其費用過鉅。旋即停止。今町村中有十處仿行此法。願稅額既重。非富豪不能堪也。又昔移居者亦須納稅。後以背於營業自由之原則。故亦廢之。

按今普國每年町村稅。共計二億零八百萬馬克。平均計算。每人於府則十二馬克半。於地方則五馬克四分之三。此總額內主要之部分。皆



以國稅徵收者。彼贊成此法者。豈不曰可省兩次之勞乎。迄今事物日繁。皆仰給於國稅及町村稅。人民將不堪其負擔。因是謀變法。欲以收入國庫之地稅爲町村稅。畢斯麥公亦曾言之。然而經費浩大。司農有仰屋之嗟矣。

其要略如右述。又有須注意者。則德制有市府村落之別。而法國無之也。夫府民兼爲四民之業。村落止從事於農。操業既殊。則組織自有其不相合者矣。

### 第三章 府制

中古之時。市府自由。達於極點。駁駁出國憲以外。國王患之。而矯枉過正。自治之風。遂爾墜地。及斯泰因起。始稍得恢復。卽千八百八年公布之府法是也。其後屢經更改。至千八百五十三年始爲定法。但僅普魯士東部奧斯脫布洛生、威斯脫布洛生、薩遜、布蘭登堡、修存、薄門、六州行之。其餘尙別設府法。是因土地經濟及歷史上情形相異之故也。今先述六州之

府制。而其與他州異同之處，亦略載焉。

府亦以物品人民爲基礎。物品指土地言。人民指居其府內者言。凡居其府者，即有爲府民之權利。但現役兵則不在此例。

凡府民具備下列之條件。卽有選舉及被選舉爲代議士之權利（但警察官、裁判官、檢事、僧侶、學校教員、及各種集議官等，無被選舉之權）且有不受俸給爲名譽官之義務。但奉職期以三年爲限。若不盡此義務，則所納年稅，數倍於恆。以示懲罰。所以如此強迫者，以見自治之重且大也。雖然，晚近以來，教育普及，急公好義之風，人人俱以爲貴。此等制限，或可不用乎。故普魯士未嘗勒諸令甲也。

選舉權之資格如下（自第一至第五，皆必須有者，第六以下，任有一項，卽爲合格）

（一）必爲普魯士國民。

（二）必須獨立。

(三)必居其府一年以上。

(四)必在一年前不受貧民救恤。

(五)必在一年前完納國課。

(六)必在府內有住宅且納所得稅。(凡每年有三千馬克以上之收入者必付所得稅。)

(七)必於府有一定之營業。且用助手二人。

(八)必年納等級稅十二馬克以上。凡年入三千馬克以下者各等級稅。

凡有上列之資格者。不須請願。即有選舉權。但定例非由府給與國民權認許狀。則與無選舉權等。此狀由集議官付之。

若失其資格之一種。或失榮譽權。指犯重罪或受身代限處分之手續。則選

舉權亦因之而失。但受身代限處分者。俟債務償清之後。權即回復。

府有三種之機關。一府會。一集議官。一府長是也。

府會代表全府。昔日府事由府民共議之。今則用議員代議之法。府亦以

府爲範圍。羅馬人種能兼議國事。而德意志國則除屬府長職權之內者。非自上官顧問。或於法有下問者。則不得干涉國政。

府會通例每週開會一次。但必有總議員之半到會。方能舉行。必有到會議員之半。方能決議。若可否定數。則議長決之。凡議員不得爲所舉己之人。或他之命令。而左右其意。

府會無執行權。執行之權。在乎集議官及府長。故府會決議之事。除財產外。均應受集議官之認可。若集議官否認。宜明示其故。府會不服。則兩面飭委員審議之。委員尙不能決。由縣令裁定。然此例不常見也。

府會議決之事。若越權背法。或損害公益。而集議官置不問。縣令得強使駁斥之。

府會有監督全府行政之權。故其決議果否執行。收入如何支出。均須細查明晰。無稍敷衍。因此故全府之文書必呈諸府會。

府會得設規則定議員之數。若無規則。則照人口數定之。其數如左。

二千五百人以下

十二人

二千五百至五千人

十八人

五千至一萬人

二十四人

一萬至二萬人

三十人

二萬至三萬人

三十六人

三萬至五萬人

四十二人

五萬至七萬人

四十八人

七萬至九萬人

五十四人

九萬至十二萬人

六十人

十二萬以上每五萬人增六人

有採用急進黨之說者。即代議員之半。均係有家屋之人是也。此詞殊善。蓋此等代議員。既勝名譽官之任。且得保護有財產者之利益。又係土著。與其地有密切之關係也。況義務既重。權利宜多。乃情理之常乎。

選舉代議士有三等方法。創自普魯士。其法將各選舉人所納之直稅。直稅者地租所得稅。家屋稅及營業稅是也。總算而三分之。若有人所納之稅。爲此總數之三分之一。則爲第一等選舉人。二等三等準此。故大抵納稅數多者占第一等。次

之第二等。最下者第三等。第一等多富豪。第三等多貧民。如舉六十人。則每等選舉人各舉二十人。比諸一般選舉法。似可免貧民占多數之弊。但任屬三等內之一。卽爲合格。有被選舉權。而第一等選舉人。得舉第三等部之人。第三等選舉人得舉第一等部之人。其在小村落中。用此法時。往往止一人占總數。故其選舉亦一人占之。如昔之克蒲氏是也。

右法極合於土地之情形。且得平均貧富之勢力。夫就一國全體觀。甲府間與乙府間。固有納稅同而等級相異之故。權利遂爾懸殊者。然而財政上之現狀則爾。不足爲病也。尙那斯德博士、曾稱道之。惟畢斯麥公、意不謂然。顧其所反對者。蓋在選舉國會議員。因用此法選舉國會議員。則往往有上述之義務平等而權利不平等之弊也。

代議士年限六年。每二年改舉總員三分之一。故其三分之二常熟諳公事。未嘗受更替之影響也。

解散國會之權。操諸政府。其在普國。須由內閣發議。國王命之。所以不以此權與縣令者。蓋鄭重之也。普國會解散伯林府會一次。此外未見其例。但是役也。止改正其選舉區。而非駁斥其會議也。解散之後。六月內必重開。當新陳不接之交。府之行政。由內務大臣選舉委員任之。無論何人得充委員。故伯林府會解散後。委員由該府集議官充之。

集議官實全府之管理者。執行府會所議決之事。對於他方面代表其府。普國東部如伯林各府。皆置府會、集議官、及府長。府會議長、府會舉之。集議官由府長兼之。然在來因州及威斯脫懷連。則僅有府會及府長。府長兼府會議長。來因組織。仿自法國。其獨任官執行府政。則如英國之市長。故府長位置與市長相同云。又人口二千五百以下之府。大抵不設集議官。以上制度。互有短長。似以置集議官較為公允。

東部各府府長及集議官執行府會之所決議。處理其府之行政。除府長外。餘皆爲名譽官。不受俸給。集議官之名稱。各地不同。伯林稱爲府政官。其人數因地之大小而異。

府中除通常人員外。有選任專門學識之人者。如法律家、建築家、等是也。此等人均受俸給。

大都府中府長爲集議官之議長。稱爲上等府長。又有副長。府長有事故。則代之。凡不受俸給之集議官。曰府政官。受俸給者。曰受俸集議官。並置專職之吏。如根美賴猶政府之大藏大臣。奧提克司猶政府之司法大臣。希哥脫猶政府之文部大臣。巴賴脫猶政府之工部大臣。均受俸。

凡府中應置集議官與否。宜由府會決議。以各地情形不同。行政立法均須審慎出之也。選定名譽官及集議官。亦由國會。不問其人爲府會員與否。均爲合格。受俸者任期終身或十二年。不受俸者六年。每三年改選全數之半。可以連任。當府會選舉府長時。在萬人以上之府。應受國王之認



可在萬人以下之府。應受縣令之認可。倘不認可。必須更選。若府會不  
理。則內務大臣特選代辦委員奉其職。其一切費用及該委員之俸給。仍  
由府擔任。

集議官之職務大要如左。

(一)執行法律、令達命令。令達指一般之令達命令則就一事而命令者加每日定  
也令十一時閉門此令達也如云金曜日準十一時閉門此令

(二)作府會之議案。執行其所贊成之決議。(若不贊成、固得駁斥之、或仰上  
官之裁定)

(三)監視所經理之事務。(如設瓦斯燈、救恤貧民、建立病院等)

(四)監督府之收支。(故司出納之官吏、必聽其命)

(五)管理府之財產。保護府之權利。

(六)選定府廳之屬吏。監察書記僕役。

(七)職掌府中之文書。

(八)代表全府。若與職官或箇人訂約。應簽名約面。

(九)依府會之決議而徵稅。

(十)每年以府政之成績。報告於府會。

集議官會議時。以投票決之。若可不同數。則議長決之。

又有因辦理一事。如學校、租稅、貧民救恤等。而設委員者。班在集議官下。

常由府會選舉之。但指府會員爲委員時耳。若由集議官爲委員。則職固

在代理府長也。蓋府會集議官。固必依法律而設。若委員則府會集議官

固有權定之。所謂內規也。此法創自普國。殊爲便利。因此等委員。非僅在

座上空談而已。且得實驗之益也。

其在土廣人稠之都府。得分爲數區。分盡之職。集議官掌之。每區置區長。

班在集議官下。受其節制。但由府會選任之。不必盡會員也。其法亦準內

規。

按自治體中名譽官及議員之地位。實一行政學校也。一府雖小。而機

關粗備。與全國行政彷彿。故普國自行自治制以來。國步爲之大進。又按委員亦係名譽官。不受俸。伯林府中此等名譽官有二萬人以上云。府長職務大要如左。

(一)在集議官中爲議長。提出議案。又執行之。(除大都會外、常由府長一人執行)

(二)管理區部警察之事。(凡都府之有縣廳者、地方之設堡砦者、有裁判所者、都會之有人口萬人以上者、皆以官吏指警視總監及警察署長管理警察事務。又當危急時。不問何地。內務大臣得以該事付官吏掌之。

各府警察費頗鉅。警官俸銀以國帑給發。至其公費。則由府籌。伯林府中每年此項經費凡三百萬馬克。

伯林之警察

包括區部警察及地方警察

直轄於警視總監。頗有以爲背於自治之旨者。

然普國所以出此。實非得已也。若英國則不然。一切均委諸地方焉。倘委諸地方。由府長執行之。府長有事故。則委諸集議官中之一。但必受縣令

之認可。所謂事故、蓋謂大都會間府長繁劇。不遑兼顧也。其施行也。非由府會或集議官之決議。而由府長或代理者獨任之。

府長又爲司法警察之補助官。及檢事之補助官。蓋刑事罪犯有相當之裁判所處置之。故有正當之檢事。若夫違警罪常由下等裁判所判決。檢事補任告發之職。以可省費。常令府長兼任。府長有事。故則官吏充之。

(三)府長於自治行政外。兼任任國州縣郡之行政。其條目以法律或命令定之。但得便宜委諸集議官。委任之時。必得其人之承諾。

此三者之外又調查戶籍。亦係府長之事。大都會中雖有戶籍局專管。但小都會中常由府長兼司。

以下述伯林府政。

伯林府爲自治行政。分三百二十六區。但亦有爲救恤貧民、養育孤兒之故。而別設區畫者。今救恤貧民之區二百廿四。養育孤兒之區二百二十九云。

欲知全府經濟可觀下列之豫算表：

歲入之部

第一款 府有財產收入

馬克

第一項 伯林市內租地費

三、七八一、六六三

第二項 伯林市外租地費

七一、九六一

第三項 利台司特煤山餘利

六二、九〇〇

第四項 雜收入 市場租  
費之類

一六三、七五〇

第一款合計

六七六、七七四

第二款 瓦斯燈費

四、三八五、四五〇

第三款 諸稅

第一項 租屋稅 六及三分之  
二布洛生

一〇、八五〇、〇〇〇

第二項 家稅 土地收益之  
九分之二布洛生與

三、八五〇、〇〇〇

第三項 畜犬稅 每頭  
馬克九

二八八、〇〇〇

第四項	所得稅	收入類之稅一同	二、七一七、五七五
第五項	釀造用麥稅		四三〇、〇〇〇
第六項	貨棧費		一五〇
第三款合計			二七、一三五、七二五
第四款	基本金及財產上之收入		
第一項	基本金之利息		三〇、〇〇〇
第二項	建立瓦斯費及償還之基本金		三七二、一四三
第三項	因設立瓦斯水道屠牛場而出借公債其償還時之收入		一、八一二、四二九
第四項	公債利息		五、三〇五、〇七七
第四款合計			七、五一九、六四九
第五款	學校收入		
第一項	中學校學費		六八二、六五一

第二項	工藝中學校	全上	一〇九、六〇三
第三項	拉爾奈士姆	全上	四七〇、四九三
第四項	高等府民學校	全上	一四、二六〇
第五項	高等女學校	全上	三四六、二〇二
計			一、六二三、二〇九
第六項	小學校	罰金等之 雜收入	六一、二五四
第七項	盲啞學校	全上	一、四九七
第八項	教育場公會之租費		二七、八八二
計			九〇、六三三
第五款合計			一、七一三、八四二
第六款	寺院收入	(無)	
第七款	救貧	貧民親屬所贈之金 及以遺言所贈之金	
第一項	貧民救恤		四二〇、九〇〇

第二項	孤兒養育	一八二、九二〇
第三項	貧民授業	一一二、四〇六
計		七一六、二二六
第四項	貧民病院	二八、五〇二
第七款合計		七四四、七二八
第八款	病院及衛生	
第一項	老病院 <small>療養及埋葬入費</small>	一一、一五七
第二項	斐列維廉病院 <small>全上</small>	一三四、九一〇
第三項	馬昆脫病院 <small>全上</small>	三五、五〇〇
第四項	狂病院 <small>全上</small>	一六二、八〇〇
第五項	温泉浴場	一三、〇〇〇
第八款合計		三五七、三六七
第九款	公園	一三、〇一六



第十款 建築

第一項 建築及修繕費

一、五三〇、九〇九

第二項 道路橋梁建築費

三、五六七、五〇八

第十款合計

五、〇九八、四一七

內三、八一五、九〇九係臨時收入而臨時收入之內三、五五〇、〇〇〇以公債借入

第十一款 府廳收入 收稅報酬費裁判入費  
恩給及扶助費之類

四六二、〇五一

第十二款 警察 巡夜消防電  
信等收入

四二〇、〇七三

第十三款 市外點火及掃除灌水費

八八、二四三

第十四款 雜收入

二、六一八、九三二

歲入總計

五、一、二三四、二六七

歲出之部

第一款 府有財產支出

第一項 市內地面

一〇四、三九〇

第二項	市外地面	二二、七九九
第三項	利台司台煤山餘利	一、六〇〇
第四項	雜支出	一八、三九五
第一款合計		一四七、一八四
第二款	瓦斯費(無)	
第三款	諸稅事務費	
第一項	貸屋稅及尾稅	一六、〇〇〇
第二項	畜犬稅	四、〇〇〇
第三項	所得稅	一六〇、〇〇〇
第四項	釀造用麥稅(無)	
第五項	貨棧費(無)	
第三款合計		一八〇、〇〇〇
第四款	資金及財產	

第一項 資金(無)

第二項 公債

甲 公債用費 計以三分者

二二二、二四〇

乙 同上 計以四分者

二、一七七、六九一

計

二、三九九、九三一

丙 公債利息 計以三分者

八八、二六一

丁 同上 計以四分者

六、〇九一、三〇八

計

六、一七九、五六九

戊 雜支出

二四、五〇〇

己 地券抵當費

一動用本款

五〇〇

二利息

九九、六六一

計

一〇〇、一六一

自治論

第四款合計

八、七〇四、一六一

第五款 學校

第一項 中學校

一、二六九、五二〇

內五、九二〇係臨時費

第二項 工藝中學校

二二七、三〇三

第三項 拉澗奈士姆

八〇九、二〇三

內三五〇〇係臨時費

第四項 高等府民學校

三一、四六四

內二五〇〇係臨時費

第五項 高等女學校

四二一、九四五

計

二、七八九、四三四

第六項 小學校

六六八、八八二

第七項 啞學校

四八、四二七

第八項 盲學校

一二、〇九八

第九項 教育場公會費

甲 體操傳習費

一四一、五二七

乙 補充教育費

二一六、九五—

丙 教員代理費

二一、〇〇〇

丁 宗教教授費

但非受薪  
福利費

一二、五〇〇

戊 學術上作文費

五、〇〇〇

己 一般教育事務費

三二、七五四

庚 學資金

六、八七七

計

四三六、六〇九

第五款合計

九、九七六、四五〇

第六款 寺院

一七、七〇二

第七款 救貧

四、四三二、九〇〇

第一項 貧民救恤

四、四三二、九〇〇

第二項	孤兒養育	九一五、六九九
第三項	倫梅士堡	四二七、六三八
第四項	斐列維廉病院	一八八、五七〇
第七款合計		五、九六四、八〇七
第八款	病院及衛生	
第一項	老病院	一二四、八三三
第二項	病院	
甲	斐列威姆病院	五一八、五〇〇
乙	馬昆脫病院	三七七、〇〇二
計		八九五、五五二
第三項	狂病院	一、三五六、一一〇
第四項	衛生事務	
甲	衛生警察費	八、〇〇〇

乙 種痘規則實行費

二〇〇〇

丙 觀測氣象費及衛生上實驗費

二〇〇〇

丁 觀測氣象官報酬金

三〇〇

計

三〇〇〇

第五項 浴場

二八、一九〇

第八款合計

二四、三五〇三五

內四六五八〇係臨時費

第九款 公園

四〇六五二七

內一三一六七七係臨時費

第十款 建築

第一項 家屋

四、五五九、七三二

內四三六二七〇係臨時費

第二項 道路橋梁

六、四二五、〇二四

內二二二二三〇〇係臨時費

第十款合計

一〇、九八四、七五六

右臨時費內三、五五〇、〇〇〇係以公債補助

內六六七五、〇〇〇係臨時費

第十款 廳費

第一項 俸給額外費

甲 委員俸給

乙 其外官吏之俸給

計

二一二、二五六

第二項 俸給定額

甲 事務及會計官俸給

一、三四五、〇〇〇

乙 收稅員俸給

四八一、二二五

丙 僕役等俸給

三一四、六〇〇

丁 事務員及技師俸給

五三八、九二一

戊 收稅員雜費

二一、七三四



己 旅費

三四〇、〇〇〇

庚 膳寫費

二八〇、八六九

計

三、四一二、三四九

第三項 事務及裁判入費

甲 府會等入費

一一九、〇七〇

乙 築造道路及警察中所用之物

二〇七、三四八

丙 軍人等入費

三六一、二九五

丁 裁判入費及印花稅

二八、〇〇〇

戊 國會及府會議員選舉費

一〇〇、三〇〇

己 府廳公報費

五五、〇〇〇

庚 調查戶口

四五、〇〇〇

計

九一六、〇一三

第四項 恩給

三四八、二九五

自治論

一百二十三

第五項 寡婦恩給

一八二、一四五

第六項 扶助費

八二、一七〇

第十一款合計

五、一五三、二二八

第十二款 警察

第一項 一般警察費

一、一八三、九二〇

第二項 巡夜消防電報費

一、八一七、一〇四

第十二款合計

三、〇〇一、〇二四

第十三款 市外點火及掃除灌水費

第一項 點火費

一五四、八三〇

第二項 道路掃除灌水費

一、五六一、五三九

第十三款合計

一、七一六、三六九

第十四款 墓地

第一項 墓所費

三五五、五三一

第二項 戶籍費

內一三五〇〇係臨時費

二一九、五八一

內四九〇〇係臨時費

第三項 雜支出

二、二八九、九三八

內五六五、〇〇〇係臨時費

第十四款合計

二、五四五、〇五〇

內五八二、五〇〇係臨時費

歲出總計

五一、二三四、二六七

內七五六、八八九係臨時費

譯者按右係千八百八十五年之豫算表距今已二十年情形已大異姑錄之以見財政之一斑

右豫算表中每年收支計共五千一百餘萬馬克。其中用諸官吏者。僅三百五十萬馬克耳。是因自治體中多名舉官之故也。收入稅五千一百餘萬馬克。內二千七百萬馬克係直稅。餘均間稅。收直

稅時之費用。僅十八萬馬克。可見直稅費省而所入反多也。學校用費一千萬馬克。濟貧用費六百萬馬克。病院用費二百五十萬馬克。他處均不若是之鉅云。

直稅內所得稅課所入之一布洛生。但其數時有變更。每年多寡不同。亦以國稅補助之名徵收之。以一布洛生報効於國。

每年支出常以收入稅充之。其永久事業。則募公債措辦。逐年以入款還債。

學校中收入以高等學校學生之學費為主。柏林尋常中學校凡十所。工藝中學校(教科缺拉丁文者)凡二所。拉荷奈士姆(教授理學者)凡七所。高等女學校凡五所。每生年付百馬克。高等府民學校一所。每生年付八十馬克。

柏林府所置委員種類亦多。因其事之不同。而選舉方法遂爾有異。皆以內規定之。今舉一二如左。

營業事務委員由集議官、府會、及人民舉之。管理筆墨紙事務委員由集議官、府會、及人民各舉一人。共三人。造統計表委員九人。集議官選四人。府會選四人。其一人則府長也。

伯林府事如此。此外各府事件既有多寡之差。方法亦不免小異。舉一反三。蓋可類推。今復舉各府經濟之要領。

府之財產。由集議官擔保。而使用此財產。則由府會議決。然若出賣府內之土地。及學問美術上所用之物品。必經縣令之認可。

凡居於府者。或不居其府。但在府營業及有土地者。皆有納稅之義務。惟府外則不及之。其課所得稅亦然。

課稅之法。府會決之。但若爲國稅補助時。則必受政府之認可。是因大藏省須斟酌情形而增減之也。又若間稅、所得稅、及補助稅過五十布洛生時。亦必受政府之認可。

每年必造豫算表。由集議官發案。而府會議決之。蓋此亦府會中要事之

一也。若府會於應盡之義務，而不肯出費，則其上司即縣令得補入豫算表。但必詳記其故。府不服，則訴諸州常置委員即州行政裁判所。尙不服，則由高等行政裁判所爲最後之判決。

#### 第四章 村制 私領地附

普國無普通村落之制。實行政上一大缺典。其在東部六州。雖大略相同。終不能無小異。其尤異者，則在威斯脫懷連州及萊因州。而千八百六十六年新占據之地，亦立特別之規則。故一旦欲劃一之，殊非易易。立法者倘注意焉，則此後頒布條文，要以簡而能行爲準。庶與人民程度相合耳。東部六州之村法，以千八百五十八年四月十四日郡法爲本。若府法不合用，則用之。

村亦獨立具法人之資格。有權利義務。以物品人民爲基礎。物品指土地言。並包括私領地。

夫村之土地有廣狹。人口有多寡。當建村之時。欲令廣狹多寡。適如其分。

蓋憂憂乎難之。故苟其土地太狹。人口太少。不可使其負擔太多。因負擔多則能力緣此而弱也。且應研究鄰保交通之情形。使其關係益加密切焉。今東部諸村組織太狹。觀全國三萬七千六百六十八村落中。人口不及二百六十人者。幾居其半。而私領地乃有萬五千八百二十九。府乃有一千二百八十七。其缺略亦可見矣。

國家行政上所最要者。在化散歸整。故結合數村以成一村。亦係至要之事。此法名曰合併。凡小村具村落之形者。及其實力有不足者。則合併之。合併之後。尚不足以支持。則郡補助之。若其村不肯合併。國家有強迫之權。又當合併時。須請於政府。政府斟酌其村經濟之情形。而准駁之。人民指組成其村之人言。東部六州所謂村民。僅指村中之地主。凡僑寓其村者。不在其內。然此法行於務農之地則可。若西部各州。工業盛大。則不適用也。既有村民之資格。即有權利義務。其參與村政之權。謂之發言權。來因州東部各州之規則雖異。而以所有地面之多寡。加減其投票之

數。則無不同者。

村中參政之機關有二。一村會。一村長是也。

東部六州之村會。以具村民資格者組織之。但有舉代議士者。有不舉代議士。由村會總員會議之者。(小村大約如此。因人口少故也。)二者必居一於是。以村法定之。而受郡委員之認可。來因州定例。凡村會員不滿十六人。(此數記臆不甚確。待考。)不得爲代議體。

村會之上官。有解散村會之權。東部六州。由內務大臣解散之。來因州由國王解散之。蓋來因各村組織。略似於府。且農工雜居。生計之情形。非東部可比也。

村會總員或代議士有議決之權。但無執行之權。其所議之事。以道路工業等爲主。並及財產。監察村長之設施。故得檢查村長所屬之簿書。若國家顧問時。得陳述意見。惟必不可背法。

村會議決之尋常事件。可無須上官之認可。但募集公債。或出賣土地。則



必請命於上官。

村長執行村之行政事務。所謂行政事務。包括自治行政及法律上所定之國家行政。但警察事務必承邑長之命。邑長立於郡間，爲國家行政之主務官，但危急時。不在此例。又法律上所與之職權。執行時亦必受邑長之認可。

昔東部六州村長常世襲。以村長之先。均務農事。子孫能世其業。私領地主則多貴族。卽中人之家。賣買土地。而村長之職。亦隨之而俱也。今則村長由村會公舉。舉定後必須受郡長之認可。對於郡而立誓。夙昔之弊。庶幾免矣。

村長任期六年。有補助官二人。補助官與集議官異。其名稱則各地不同。英國無私領地之制。以大小村易於聯合故也。私領地制創自普國。蓋依特別之境界及特別之關係而設者。但亦有一定之要件。卽（一）必與他地相隔。（二）必有獨立辦理公務之能力是也。凡私領地主與其地有直接之

關係。對於地內之權。如村長之對於村。稱曰私領地長。須受郡長之認定。一經認定。即得公權。應對郡長立誓。若地主不願自任。得使人代行之。又若地主缺榮譽權。或係婦女稚子。則郡長必否認之。否認之時。宜與郡常置委員協議。

村及私領地之事業。由郡長監察之。而統轄於縣令。要之東部六州之制度。遠出來因州上。若哈諾布法。則背自治本旨矣。

## 第五章 郡制

村之上爲郡。但威斯脫懷連及來因州。於村郡間別設一區爲鄉。蓋集數村或數私領地而成者。此法於小村行之較便。以小村能力薄弱故也。苟其村能力已足。則徒滋更張之患耳。東部六州所以不取此法也。東部六州郡村間有邑。乃國家行政區畫。非自治體。當千八百七十二年定郡法時。按以後曾改正數次。頗有謀改邑爲自治體者。後終否決焉。郡管轄村及私領地。因市府與村落不同。郡法不適用於。故人口二萬五

千以上之市府。得便宜與郡分立。名爲市郡。分立之時。常由市發議。經內務大臣認可。若以勅令分立。則不問人口之多寡矣。又分立時須詳查郡中之財產債項及公物等。由新舊兩郡分任。(按分立之法、與更改區域不同、更改區域、常以成文法行之、如定郡法時、有分郡爲四區者是也、)昔日郡止爲國家行政區。迄今又爲自治體及獨立之法人。別有財產。負擔義務。其自治行政事務。有由國家委任者。有屬諸本分以內者。如軍旅之事。或種痘之費用。此由國家委任者也。道路橋梁費用。此屬諸本分以內者也。道路等交通之費。約占歲出額之四十八布洛生云。各村落等無力擔任義務。又須補助之。支出既如是之鉅。故許之課稅。且有助成金及特別賞金。國家以錢銀稅特別賞與者以濟周轉。而豫算歲計。則由郡主計官任之。郡有設郡內規則之權。但必須(一)法律上特許者。(二)法律上載明須從該地之規則者。(三)法律上無明文者。此外又得草擬使用公物之章程。其權屬諸郡會。而必受國王之認可。故郡會蓋略有立法權者。

凡居於郡內者。皆有爲郡民之資格。併得代議郡之行政。使用郡之公物。其義務則如下。

(一)任名譽官也。但法律上有禁止者。則不在此例。如因營業遷居他處者、爲國家之官吏者、長病者、六十歲以上者、是也。除此數等人。若無故不盡義務。則三年以上六年以下不許干預郡事。且課重稅(約較尋常之稅重八分之一以上、四分之一以下)以罰之。罰則由郡常置委員決議。若不服。得訴諸縣常置委員。卽行政裁判所。

(二)負擔郡稅也。郡稅由郡會議決。蓋郡之經費。以郡之財產及諸收入充之。不足始再課民以稅。其稅率以國稅爲標準。又必以國稅補助爲名。但課稅時非由郡民直接徵集者。由市村或私領地就各人收取後。復呈諸郡。若細研究之。則市村間方法亦不無小異之處。蓋村中必據國稅額。而市則尙可用他法耳。此亦生計情形不同之故。

當定郡法時。定例各郡賦稅額由郡會自議。每五年一檢查。蓋稅率以國

稅爲標準。固如上述。但遇有營造事業。如築路之類。則甲乙村所受之利益低爾不同。其稅額應亦差異。必由該郡會隨時斟酌之。而五年一查。亦能免各村紛爭之弊也。

當分賦稅額時。甲乙間如有畸零之數。則用四乘五取之法。

苟有人在郡中有土地礦山或製造場。而其人別在他處營業。則止就其現在屬於該郡之所得者而課稅。以法律上禁重稅之故也。

但政府所有之礦山或製造場等。例不付稅。公處(如裁判所等)軍人等亦然。但國有鐵路。則於敷設線路之處納稅。

郡內甲乙部稅數應否同異。及郡稅總數若干。應由郡會議決。但第一事必經內務大臣認可。恐多數壓制少數。致失公允也。又課稅若至國稅五十布洛生以上。亦須得內務大臣之認可。

若因使用公物、計算稅額而有爭。則當由郡常置委員判決之。不得訴諸尋常裁判所。若不服。訴諸縣常置委員。猶不服。則高等行政裁判所爲最

後之判決。

郡之行政機關有三。一郡會、一郡常置委員、一郡長、是也。

郡會議員選舉之方法。當初有主張直選法者。有主張三等方法者。終以贊成者少。採用生計主義之法。分地爲大地、小地、及市之三部。以經濟情形爲標準。然施行時有難焉者。則要使各部均得相當之利益。毋彼此相傾壓也。夫生計問題。實政治上一大議案。尋常政治家尙未見及此。安可不注意乎。

因選舉郡會議員而設選舉組合。如左。

一郡中中等以上地主之選舉組合。凡納地稅及屋稅二百二十五馬

克以上者、營業人礦山主之納高等稅者、屬之。

二村落之選舉組合。凡郡內各村、不入第一組合中之私領地主、納中等以下之稅之營業人及礦山主、屬之。

三市部之選舉組合。即郡中市部是也。若無市部、則亦無組合。

議員數依全部人口。以法律定之。如左。

二萬五千人以下之郡二十五人。

二萬五千人以上十萬人以下。每五千人增一人。十萬人以上每萬人增一人。

議員數既定。則選舉之時。要使三部組合之被選舉人。分配各得其所。故（一）先照市部人口定被選舉人之數。但不得過議員總數之半。若市部止一處。則不得過三分之一。（二）除前項議員外。其餘由中等地主組合與村落組合各占其半。

若中等地主組合中人過少。不及所分配之議員之數。則選舉議員數與組合員同。餘由村落組合舉之。若所分配之議員應得十人。而組合中止七人。則組合中選七人。村落選三人是也。

各組合選舉之法。若在中等地主組合。則由組合中人照法集於有郡廳之地。每一人投一票。郡長爲議長。必係德國國民。具獨立之資格。且有榮

舉權者。方有選舉權。於法得令人代舉。按尋常選舉投票、無許人代舉者、故官吏、法人、(會社等)婦女、稚子、而有土地。准令代理人應代。是蓋保護生計上之利益。與政治無關也。惟其代理人亦必須在郡有土地或住宅者。若村落選舉組合。則方法頗為繁瑣。常別設選舉區。照人口數出議員。其中選舉人有三種。郡內各村之代理者。一也。不入中等地主組合之獨立地主。二也。未納高等稅之營業人或礦山主。三也。二及三須本人親自投票。一則由代理人代之。代理人數。依村民多寡而定。如左表。

村之人口	代理人
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



三千人以上每千人增一人

代理人由村總會或代議會選之。但必在其村有選舉權者。方為合格。各區既選定選舉人。屆期集於郡常置委員所指定之處而投票。郡長指揮之。

分區之意。在平均各組合之生計。故中等以上之地主及高等營業者。各自投票。而小地主及下等營業者。則合成團體而投票。所謂經濟勢力也。市部亦以人口為標準。分配之議員數若過小。則數市聯合而設一選舉區。

市議員由市會員與市委員會同選定。市長為會長。若各小市聯成一選舉區。則市會員與市委員會同。每二百五十人選選舉人一名。屆期至郡常置委員所指定之處而選舉。郡長指揮之。倘投票有畸零數。亦用四棄五取之法。

以上諸法頗錯雜。茲撮其要領如下。

(一)凡選舉郡會議員之數。以人口之多寡爲比例。先分配於市部村落。

(二)市部人口雖多。但被選舉人。不得過議員總數之半。

(三)分配於市部之後。倘有餘數。則分配之於村落。又平分之以其半與中

等以上地主、及營業人礦山主之納高稅者。

(四)第一組合中人若比議員數少。則組合中人均爲議員。餘由村落舉之。

(五)村落設選舉區。每區選郡會議員若干人。但其數依區之人口定之。

(六)市部照各市人口分配議員。若止一市部。則其數不得過議員總數之

半。

(七)市部由市會與市委員選舉郡會議員。

(八)各小市聯合爲一區。以人口爲比例。而出選舉人。但其數由市會與市

委員定之。

凡市部組合中。必居市內有選舉權者。方得爲選舉人。及郡會議員。地主

組合或村落選舉組合中。必居郡一年以上者。有土地者。於選舉會有選

舉權者方得爲選舉人及郡會議員。

郡會議員任期六年。每三年改舉總數之半。由各選舉組合補之。若總數有奇數時。則多數之一半應解任。應解任者郡長於郡會抽籤定之。改舉期大約在每三年之十一月。但亦得別定時期。

村落組合之選舉。常在中等地主組合之先。余按此事蓋大有益於地主。以村落組合中。亦舉中等地主。且觀其選舉之情形。而知所著手也。

解任補闕及臨時補闕之人。卽在前任之組合或區中選舉之。但補闕者則使從前之選舉人舉之。任期如前任。又定期改選議員常至翌年開會時就職。故解任者非至後任視事。不去也。此等事務常由郡會議長（卽郡長）掌之。

當每三年改選之期。郡常置委員先製三種名簿。一中等地主組合中之地主營業人礦山主之名簿。一村落地名簿。一村落地名簿及各村所出選舉人名簿。載之於郡公報。或州公報。

若關係人指出公告中之謬誤。得於公報發行後四週內要求郡常置委員改正之。該委員有拒駁之權。若不服。得於三週以內。訴諸縣常置委員。凡規定各選舉組合中所出議員之數。經畫村落市部之選舉區。分配村落所出議員於各選舉區。市部所出議員於各市。以及組合內私領地主、營業人礦山主等一切之事。均由郡常置委員起草。郡會議決之。但須遵成規。揭於公報。關係人若不服。得訴於相當之行政裁判所。

先是分配議員之法。定例三年一改。後改十二年。但更改之前。須逐一調查。以其所擬改之件。登於公報。俟郡會議決之。故郡會有准駁之權。若不。得訴諸相當之行政裁判所。終審則在高等行政裁判所。但行政裁判之設。目的在保護公權。止就法律權利上之問題。而一爲判決。此如國會然。慮多數之壓制少數也。故決議可否。聽諸君主。以防其弊。但國會中則非由人民關係者上訴。此其異耳。郡會議員係名譽官。不受月俸旅費。

選舉方法，略述如右。欲知其詳，當觀郡法追加法中之郡會選舉規則。郡會爲一部自治行政組員之代表者，商酌郡事，議決法律或勅令所委任之件。但無執行權。今舉其權限如左。

(一) 設郡務條例及各種規則。

(二) 當課稅法中無明文時，(如軍興時徵發車馬稅、試驗產業稅等)定徵稅之法。

(三) 議決經費。所謂郡之經費，即法律上所指定之費及營造費是也。若其事不關公益，則不得有所開支。

(四) 議決稅則。

(五) 決議郡之豫算。既決算，又調查之。

郡常置委員，每年製豫算表，附報告書，送諸郡會。郡會既議決，須別錄副本，送諸縣令。

若豫算之外，別需費用，不得郡會之認可，則不能開支。

又定例每月一查庫。郡常置委員（郡長兼之）任之。每年並有一回以上之臨時檢查。常置委員長及委員一人任之。出納之司。則在會計主務。會計主務不受俸。自治行政官也。當檢查時。若查出有不合者。則郡常置委員得提出於議會。迫使更正之。而郡會又調查決算之正確與否。議決會計主務之應解任與否。但亦須附精算表。上諸縣令。

（六）議定管理公地、資本金、及諸營造物之章程。

（七）議定郡治諸職員之組織、人數、及俸給。此職員指學校委員、遊樂委員、等百若任用官吏之權則在郡常

員置委

（八）選舉郡常置委員及特別委員。

（九）官廳顧問時。陳述意見。

（十）辦理法律或勅令所委任之件。

郡會由郡長監督。開會時郡長先具議案。以召喚狀命各議院到會。既開會。就議長席。整頓會場之秩序。若開談話會。則可不用召喚狀。但亦不得

有所決議。因議員多未赴會之故也。議會定例。一事既經公斷。必不容未與會者之有後言。然若其人併會期之不知。則固不得引用此例。故開會之前。必豫定日期。呈請郡長。蓋爲此也。

郡長年集議員二次。倘有要事。如因議員四分之一。或郡常置委員之請求。亦得臨時召集。但其時必附議案。呈請縣令。

郡會會議。許人旁聽。但有時亦有不許者。須有議員之半到會。方得決議。倘因人少。懸而未斷。過兩次。則到會會員得即決之。其決議以投票。若可否同數。作爲否決。

凡課法律上未載之新稅。或出賣土地。或動用基本金。或更改稅額等事。須得議員三分之二以上之同意。

郡會應作議事錄。以其副本呈請縣令。對於其他諸官廳及國會得請願。茲畧之。僅述郡常置委員職制之大概。

郡常置委員爲執行官。以郡長以下七人組織之。由郡會選任。不必定須

郡會議員方爲合格。其資格與爲郡會員之資格同。其在大郡。別請法律家到會備顧問。但不加入議決之數也。此等委員任期六年。每二年改選三分之一。可以連任。其期限所以短者。蓋恐有不勝任之人。隨時得以更換也。對於郡長須立誓。上司得用懲戒吏免其職。其處分之法。可觀行政法令類集。其職掌如左。

(一)提出議案於郡會。且執行議決之件。(但以成法或郡會決議、特設委員或主務吏員者、不在此例)。

(二)執行郡之行政事務。但必據郡會之決議及法律、維持其豫算。

(三)任用郡吏。監督其所行之政。

(四)官廳顧問時。陳述意見。

(五)掌理法律上所委之官治事宜。

常置委員長。由郡長充之。郡長之資格。須係高等行政官、或高等裁判官、或居郡一年以上、在郡有土地住宅者、列郡籍爲裁判官四年、及候補行



政官者或爲自治行政官四年者。由國王任之。郡人中有具此資格者。郡會得推薦。而不能實授也。蓋郡政之進退。視乎用人之當否。繁劇之任。而不得其人。則百事有叢脞之虞。所以不得不由官選也。昔吾國多用郡人爲郡長。今則不盡爾爾。然漸啟競進之風。以此爲獵高官之階。始有不孚衆望者矣。

郡長有代理人二名。由郡會選郡人充之。任期六年。當選者須受州長之認定。對於郡長而立誓。又置書記官。昔日書記官所管之事頗多。今則漸少矣。但郡長有事故。則暫代之。

郡長有二種資格。一爲國家行政官。執行一般行政事務。一爲郡常置委員及郡會議長。執行自治事務。今止畧述自治行政上之職務。其屬諸官治者不贅。

郡長視察自治行政之全體及常置委員之職務。其尋常之事。可無煩常置委員全體會議者。則獨任之。又提出議案於常置委員會。執行其議決

之件。以常置委員之名義。對於他方面代表郡。署名於文書。但令郡負義務之事。必有常置委員或特別委員二人連署。條約上亦必記明郡會及常置委員之同意。其須受上官認可之件亦然。

常置委員以投票決議。倘其人數係偶數。則新任者便不投票。又遇有營造事業時。常令郡人充特別委員監察之。派遣之權。屬諸郡會。郡長不在此委員之列。但臨會場充議長。並得投票。

市郡乃市部之特成一郡者。即府也。往往不設郡會及郡常置委員。惟視郡制中所缺者。酌補數人。故以府長及集議官四人爲委員。其職務畧似郡常置委員。但所異者則止執行國家行政事務耳。郡以下之自治行政事務。由縣令視察之。縣由州長視察之。然恐縣令州長妄用私見。故定例必與縣評議官或州評議官商酌而行。

視察之目的。在乎自治政果遵國法否。其設施果有條不紊否。因此故視察官得使其屬下之執事。報告事件。呈出帳簿。並得清查豫算決算之表。

檢點郡庫焉。

郡常置委員、郡會、或特別委員所決議。倘有越權違法時。郡長有駁斥之權。所謂駁斥之權。則停止是也。但必明示其不合之處。若郡長以爲可。而其上官以爲否。則郡長必從其命而否之。常置委員等苟不服。得訴諸縣常置委員。其終審之處。則在高等行政裁判所。惟事發十四日後。即失控訴之權。要之行政裁判所者。監督行政官吏。苟屬法律上之問題。皆得判決之。而行政吏不能越俎也。

視察官有解散郡會之權。但必由內閣發議。奉國王之命。解散後六月內必重行選舉。而其間常置委員或特別委員仍舊辦事。

若照法應納之費。而郡會並未載入豫算表中。或豫算表造成之後。而臨時收入之款。未經聲敘。則縣令有權補入之。視各郡會所議決無異。郡會若不服。得訴諸上等行政裁判所。然此特就法律上所指定者言之。非無故迫令出費也。此外則概須由郡會議決。

## 第六章 州制

州制於千八百七十五年宣布。千八百八十一年又改正之。

州亦爲自治行政之組合。故有法人之資格。凡州內市府郡村皆屬之。昔伯林亦屬波登堡。今獨立。別稱爲州部伯林。此則特別者。

若欲更改區域。必依法律上之手續。如普魯士昔分東西兩州是也。但更改州內町村或私領地。則不在此例。因其州之界線仍未變動耳。

州由郡組成。故郡之人員。亦係州之人員。其資格與他自治區中所通行者相同。有參與自治行政及使用營造物之權利。納稅之義務。

州亦無立法權。但有時得草擬章程。與郡同。州會組織之法極簡。以郡爲基礎。議員從郡會代議士中選充。其數視人口比例而定。平均計算。每郡得二人。但每五萬人以上。則增一人。各郡所出州會議員數。由州常置委員定之。經議定。必須宣布。關係者若不服。得訴諸該委員。由該委員裁決。惟市郡議員中常由府會議員與集議官會商選定。府長爲議長。余意

將來村法若漸完密。其選郡會議員。亦應如州會之法。

選舉州會議員之細章。州法揭載之。其選舉權之要項有四。

一必係德意志國人而年在三十歲以上者。

一必有獨立之資格者。

一必有榮譽權者。

一必於州內有土地或住宅及一年以上者。

州會議員任期六年。舉行選舉。由州長命之。若關係人有違言。得訴諸選舉會長。可觀行政法令類集。所載郡會選舉規則附錄。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。若有人不服州會之設施。得訴諸上等行政裁判所。

州會議員由國王命召集。每年至少必須一次。若有要事。臨時亦得召集。

又有所謂王國委員者。對於州會而代表國家。以保護國家之利益。常由

州長充之。但不妨舉人自代。凡州會之召集、開閉、會場中一切庶務、及官與州之交涉。均主持之。故國家有所命於州會。由其傳達。州會有所稟於官吏。由其遞呈。其地位恰如各部大臣對於國會而代表政府也。此等王國委員。及其輔佐之官吏。得赴州會或州常置委員之會議。會中有質問時。必須答復。惟無投票之權。

州會議長及副議長。由州會直接選議員充之。而此選舉議長會。常由其中之年長者任議長。如今國會中毛奇是也。蓋州會議長與郡會異。體制畧如國會云。

議長開閉會議。整頓會場之秩序。

州會辦事之法。依州會所定章程行之。是亦各國會然。稍具立法權者。

州會之事有二種。一爲自治行政事務。一止對於上官而述意見。凡關係於州之事。皆得有所條陳。若政府顧問。則答復之。但採用之權。屬諸政府。州會所得議決者。其事甚多。如賦稅方法。一也。國本金及年額金之支出

法。二也。州財產收入金之支出法。三也。公債。四也。保證金。五也。保證村之公債也。大約多爲築造鐵路而起。但築造鐵路。止保證其利金。出賣動產不動產。六也。豫算與決算。七也。訴願於政府之方法。八也。法律或勅令所委任之件。(如地方貧民救恤、慈善會、懲治、州中常則懲裁判所以懲戒十二歲以下之品行不長者與官中所設之不問。試驗產婆並第其等級、盲啞院、癲狂院、等是也。九也。並規定條例。設置職員。選舉州部長、及其補助之高等官吏、州常置委員。此外並須擔保補助金庫。補助金庫蓋備經營公益之人借貸而設者其年息極低如町村大興土木或償還公債有所不足皆得向庫貸之即以私人資格而營公益者亦然以上其權限義務之大略也。

州常置委員爲自治行政而特設者。其職務如郡常置委員。所異者。則不理國家行政耳。州之國家行政。由州評議官任之。以其重要故也。州常置委員以議長一人、會員七人以上十三人以下組成之。在州會選舉。凡有被選舉權者。均有選舉權。奉職之官吏。皆可被選。但州長縣令則不能。因其爲管轄廳中人故也。州之官吏。受常置委員之監督。故州部長雖在委

員數中不得充議長。

常置委員任期六年。每三年改舉其半。既經被舉。必行誓式。因懲戒例而免職。常置委員會會議期。以法定之。但有要事。或州部長或常置委員之半請求時。均得臨時開會。其辦事規則。由該委員自擬。州會認可之。該委員職務。大略如左。

(一)作州會之議案。執行其所決議。

(二)管理財產及建築等事。但必據法律、或政府命令、或州會中所議決之規則。且其經費必不能溢於豫算表之外。

(三)選定及監督州之官吏。州部長雖由州會選定。然亦受該委員之監督。

(四)各部大臣或州長顧問時。陳述意見。

州長爲自治行政最要之官吏。由州會選定。任期六年乃至十二年。受月俸。須經國王之認可。若國王不認可。則必更選。猶不認可。則由內務大臣命代理委員代之。但一切費用。仍由州任。若州會不肯再選。或再選者仍



係前次之人亦然。及其認可。代理委員乃解任。

州部長提出議案於常置委員會。且執行其議決。對於他方面代表州。以州之資格。與他之職官或個人有文書之往還。則必簽名其上。然若令州擔持別之義務者。又必有常置委員二人連署。若係條約。須載明常置委員或州會決議之情形。倘其決議必受上官認可者。亦必載明其故。缺一則全約作廢。

當州部長與人訂約時。其所署之名。應否認爲承允之證。實一大問題也。要之其將事也。固不可不出之以慎。故定例州部長外。又須有委員二人連署焉。今有某部大臣。與外國締結條約。既署名矣。政府實不贊成。願外國則將以其約爲左證。而政府不得不有所負擔。豈非大可危之事耶。是亦不可不深長思者也。

州部長有時置補助官。使之分任郡事。陳述意見。但用否由州會議決。選定之權。亦在州會。

州部長屬吏之最要者。則州評議官、工務評議官、法律評議官、是也。此等評議官。一經聘定。須向州部長立誓。

屬於局所或金庫等之次官。不必自州會議決。由常置委員任命之。州會僅以其等級、月俸、等載諸豫算表而已。

總之州之官吏。蓋所謂有間接官吏之義務權利者。普國有直接官吏與間接官吏之別。所謂直接官吏者。指國家之官吏。而間接官吏。則指自治體中之官吏。

州特別委員。為監督一事或處分一事而特設者。酌量其事之情形。而定人數。其權限組織由州會議定。但常置委員選舉之。

以下畧述經濟上事。

州之歲計豫算。由州常置委員定之。其收支款項條目。均須一一記載。呈諸州會。請其議決。州部長須清查之。使無浮開之弊。非有州部長命。不能開金庫。其出納有委任狀。由部長發之。

若其費用超過豫算中所定之數。或臨時復有急需。則視爲全州之義務。州部長及常置委員可設法籌措之。但異日州會若不認可。須擔其責任。決算表歸會計主務製就。由常置委員提出於州會。州會核査之。決議其當否。

徵收租稅。亦由議會議決。大約分賦之於各郡。其率以各郡直稅爲標準。常不用州稅之名。而併入郡費中收之。蓋既可省一次徵收之勞。且自治組織大小不同。可無使有浪費之患也。

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。該委員判定之。猶不服。則得訴諸高等行政裁判所。然法律上決不能禁其收稅。

若有營造事業。而甲郡乙郡之利益不均。則其義務亦應有厚薄之殊。得由州會議決之。此與郡會同者。

以下述國家之視察。

州長爲視察官。如縣令之於郡。而州長之於郡。如內務大臣之於州。州會議決之事中。須受國家行政部之認可者。大略如左。

一須受國王認可者。如設州事規則。是也。

一須受內務大臣認可者有三。

一分賦於各郡之稅額。

二公債。

三保證。

一須受內務大藏兩大臣之認可者有二。

一課稅過國稅二十五布洛生者。

二使其州負義務及五年以上者。

一須受該管大臣認可者。如教育產婆等事。須經文部大臣認可之類是也。

州若不盡法律上之義務。則視察官可推問之。不服至於爭訟。則由高等

行政裁判所判決。

視察官有解散州會之權。但須由內閣發議。國王命之。解散後三日內。必重行選舉。但其間州常置委員或特別委員。仍續行辦事。與郡會制無異。