

劉 遜 誠 主 編
劉 遜 誠 著

各國地方政治制度

英吉利篇

正中書局印行

釐此抗戰時期，接洽合編事困難甚多，想爲國人所洞知。現今交通頗不靈便，長途接洽動輒拖延甚久。接洽成功矣，未必能準期繳稿，文稿繳到矣，未必能按期付印；文稿交付印刷矣，亦未可按期出版。讀者不能驟主編，主編不能實書局，書局與主編均已竭盡其棉薄，供應此精神上之食糧，在抗戰五年以後之今日，文化工作尙能照常播種，而在後此復興地方之青黃不接之時間內，其收穫或較吾人所估計者爲大，果如是，則書局與主編可告無罪矣。

① 依最初編述計畫，係欲敘述歐美主要國家之地方政治制度，以三十萬言爲限，並欲合編一卷。後徵稿結果，英法兩國已及二十萬言，爲一求其相當完備起見，各該文稿既不能分別縮短，則整冊篇幅自須大行擴充。又英法兩國文稿已繳到二年，而其他各國，或則編述尙未完畢，或則仍在擬議接洽之中。是合編一冊，在時間及篇幅上，均不可能，其勢不得不分冊印行矣。茲當交付印刷之際，正中編審部因合編一總序，冠諸本書各冊之首。茲特補述其原委，使讀者可以了解編印之始末。至於地方自治之重要，魯魯老曾論及，本文似無贅述之必要矣。

劉迺誠於四川嘉定柿子灣

五十二年六月六日

目次

第一節 漢書 興方政治制度 一

通言

第二章 漢書到地方政制之沿革 一

第一節 中世紀

第二節 都鐸時代

第三節 十八世紀

第四節 十九世紀 改革

第五節 地方政制 簡單化

第三章 不列顛地方政制 一

第一節 教

第二節 道與下 區域(城區與鄉區)

第三節 行政道

第四節 普通市

第五節 省



第三章 區域之變更

第一節 普通市之建市

第二節 道

第三節 道市

第四節 市區(普通市)

第五節 城區與鄉區

第六節 教區

第七節 區域變更之連帶問題

第四章 地方代表制度

第一節 地方選舉權

第二節 當選資格與無資格

第三節 地方政府選舉之辦理

第四節 地方選舉糾紛之解決辦法

第五章 地方政府之實際運行

第一節 地方議員

第二節 地方官吏

第三節 地方行政實施之進展

第四節 委員會制度

第五節 議會與委員會之關係

第六章 地方政府之財政

第一節 財產上之收入

第二節 地方捐

第三節 中央協款

第四節 借款

第五節 地方經費之保障與地方賬目之審計

第七章 地方政府之普通權力

第一節 一九三三年議案所授予之普通權力

第二節 地方方法

第八章 司法

第二章 中央與地方自治之關係

第一節

第一章 立法管理之必要

第一節 地方政府之法律地位

第二節 普通法團與制定法團

第三節 普通市法團

第二章 立法管理（權力之獲得）

第一節 普通議案

第二節 地方議案

第三節 議決議案

第四節 臨時命令

第三章 委託立法

第一節 採用委託立法之原因

第二節 委託立法之特點及其實際弊端

第三節 司法審閱之排除

第四節 政教上之鑑戒

第四章 中央行政管理 …… 一六五

第一節 英吉利行政管理之推展

第二節 對於救濟法之中央行政管理

第三節 對於地籍事業之中央行政管理

第四節 對於地方財政上之中央管理

第五節 對於地方政府職權上之制裁

第五章 對於地方政府司法管理 …… 一六六

第一節 司法管理之方法

第二節 行政法

第三節 地方機關在訴訟中之地位

編者在歐戰時期，首先涉足者為英國，其地方自治之設施，頗能引起個人之注意。個人對於各國地方政府之研究，實於此時此地開其端緒。

編者留歐時期較久，除在英德法三國各作相當時期之研究，各作相當廣漫的考察外，先後復曾研完^上各國家之地方政制，研究愈久，而興味愈濃，並益能感覺其重要。

地方政治之重要，固盡人皆知，而毋待申述。蓋地方政府為中央機構之基石，地方如能走入軌道，並能多所改進，則國家基礎穩固，而不受動搖與摧毀；地方政治更必能影響國家政治，使中央政府之一切措施，易於發生功效。此為德政治家斯坦因氏（Stein）改革地方政治主要目的之一，而在吾國今，抗戰與建國並重之時，政治領袖思欲積極改革地方，復興之基，已鑿於此矣。

編者於返國後，擔任各國政府與政治一門功課，先後已及十年。關於英、美、法、德、義、蘇、瑞士等國政府，除討論其中央機構外，並及其地方組織，而研究各該國中政府與地方政府兩間之關係，前已出版之比較政治制度上中兩卷內（中卷分裝為三冊），地方政府雖從略，而所佔篇幅，總計仍在二百頁左右，約為十位萬字。又在「比較市政學」內，而以英法德美四國之市制言（地方政府之一部分），亦佔十五萬字之多，地方機構之複雜，於斯可見。

去歲承正中書局委託，主編歐美各國地方政治制度，當以此項工作與責任過嫌艱鉅，非一人之力所能及。而在抗戰時期，一般所稱文化份子，在物質與精神雙方，所受痛苦與刺激，至為重大，

不易覺得合適之人。因去函辭謝，而辭不獲已，乃不得不勉力爲之。此後如能獲得他人之協助，仍當努力，以速其成。

當然，在抗戰已入最艱階段之時，凡人在物質精神及環境方面，迥異常時。於米珠薪桂之會，在家庭經濟上，自買米買菜，以至灑掃洗衣等項神聖工作，文化人已不能袖手旁觀。以著述言，自起草以至謄寫，一切工作均須自身承擔，進程因而大行延緩。回想故鄉陷淪之及四載，敵人又將作最後一息之困獸一鬪，而國際局勢亦復轉突變，神經系統與奮、緊張、疲乏，交相輪迴。在心境不安勞役襲迫之狀況下，執筆每爲事牽，爲文動受煩擾，非具有最大決心，著作不能睥睨，既開端矣，未必能成篇，既成篇矣，未必能完卷，此爲事勢所必然，而非張大其詞者可比。又在抗戰將入最後決定階段，城居有轟炸之可畏，鄉居有穿窬之可慮，跋涉有滅頂之堪虞，草舍不堪風雨之侵襲，此固爲被侵略國家人民一厄運，亦爲全世界人類一浩劫歟？

委託合同接洽甫畢，編者隨準備編述計畫。不料內子突患重病，留任醫院在一月以上。內地醫院技術與設備均極簡陋，一誤於藥，再誤於醫，而終致不起。離亂之中，遭此大變，慘痛之切，莫可言宣。茲特補述於此，非敢爲死者鳴冤，聊以誌生者哀思而已，讀者幸恕其旁及。

在抗戰時期，材料搜集至爲困難，新材料尤不可得；因時限關係，亦不能多事搜羅。編者爰即選定哈氏所著註一英吉利地方政府與行政一書，據爲藍本，其精當正實者，加以譯述，其瑣碎冗雜者，予以捨棄；此外並變更編置，復加入他籍籍之一部分論點，使其確能應合吾人之需要。

上述書籍於一九三四年出版，係在一九三三年地方政府案通過之後，經過此次整理，莫吉利地方

政治制度已有固定系統，不若前此之紛亂，最近亦不致有重大變更，於此時編述，顯甚適當。

編者於編述此部分時，關於地方財政，曾送請劉秉麟先生指正，劉先生於百忙之中，竟能批閱一過，並會多所指正，至深感謝。惟書中一切意見與錯誤，均由編者自身負責，願國人不以其鄙陋，進而教之，則幸甚矣。

編者於嘉定柿子灣 民三十年七月二十七日

(註1) W. E. & W. O. Hart, An Introduction to the Law of Local Government and Administration, 1934.

各 國 地 方 誌 的 編 纂

四

第一編 英吉利地方政治制度

第一章 英吉利地方政制之沿革

自瓊曼征服以至最近，英吉利地方政制史頗可分爲五個斷代，各時代之地方政府，在組織上各具有顯著特點。因此，英吉利地方政府史似爲制度史，而不爲效史。時至今日，讀者如欲稽考地方政府之權責，則可研究地方政府本身，而不必專事注意地方政府所舉辦之事業。

第 二 節 中世紀 (Medieval Period)

(一) 道政府組織 在中世紀時期，英吉利人民大抵業農，純粹工業城市較少，且亦較小。人口既已散居，近世城市所發現之問題，自不存在，因此，廣漫式的 (Rural) 地方政府乃爲必要。是時也，英吉利劃分爲道，各道設有執事 (Sheriff)，由王權所委派，賦有職權甚大，蓋特蘭德於所著英國憲政史一書中 (註一)，論 爲省總督。不過，執事雖爲王權之代表，究無專斷的權力。各道受道署 (County Court) 管理，道署由道內自由人所組織。又道署雖亦享有一部分司法職權，而非純爲司法機關，在當時則係 表一種政府會議 (Governmental assembly) (註二)。實際，道署以

執行地方自治之機關。其執行地方政府，雖以所主辦之事務及所採取之程序言，有被視為司法機關者。

前已言及邑 (Hundred)，各邑設有邑署 (Hundred Court)，由全邑自由人所組織，以副執行吏 (Tithing) 為主席，副執行吏由執行吏所委派，以為本邑之代表。執行吏管理百家邑，出之以巡行方式 (Tithing)，以檢查實業，兩度出席邑署，詢問邑署之運行，並可行使微小警察權，是即執行十家之保制 (Tithing)。此制為一種古舊的警察方式，一切男丁均須組為十人團 (Tithings)，團員連帶負責，一人犯法，九人連坐。十家之保制之舉行，在檢查各團是否足額，各男丁曾否參加一團，任何團員如有違法行為，則以處罰。

百 (Village) 則為村 (Village Township)，村為地方政府之基本單位，未設有民衆會議。實際，各村連帶與他村相符合，如封建之采地與教堂、教區，此二者會先後擔任地方政府機關。在中世紀，采地為村內之地方政府機關，因采署 (Manorial Court) 既經營治農之制度，極易擴張其權力於地方政府範圍內；加以貧乏王侯任意買賣王室特權於封建地主，致使采署亦能在村內或采地上行使保制之權，並可派員巡行，采署於辦理此項事件時，則稱為裁判所 (Court-leet)；又采署派村內代表，稱為司事 (Keeve)；又委派地方之唯一合法官吏，稱為警察 (Constable)。(此三)。

(二) 市鎮 (Burgh) 市鎮立於道組織之外，其立法地位純以欽頒市憲 (Royal Charter) 為根據，因此各市鎮之地位不同，其權位之高低，以市憲所載為範圍，而市憲之獲得，則以捐納數額之

今。及乎彼。德。之。厚。薄。為。轉。移。廣。義。言。之，市。區。不。當。為。特。別。道（Extra County），立。於。封。建。制。度。之。外，不。過，各。市。區。雖。條。條。行。走。與。封。建。地。主。之。羈。絆，其。程。度。不。一。致。市。區。往。往。不。受。地。方。法。院。之。管。理，所。自。行。設。立。法。院，自。行。推。選。官。吏。又。市。區。大。抵。自。行。收。其。租。稅，自。行。呈。獻。捐。納。於。王。室，不。受。執。行。吏。之。統。轄。以。國。會。之。人。言，各。市。區。自。成。為。一。選。區，與。道。完。全。分。別，此。種。事。實。以。後。竟。使。王。室。成。立。多。數。市。區，市。區。總。為。一。公。司。的。公。團（Glouce Corporate Bodies），總。斷。推。選。出。席。國。會。之。代。表，並。排。斥。一。般。市。民，使。不。能。參。與。地。方。政。府。

(三) 中央管理 以上為中世紀之英吉利地方政府，茲求其完備。見，特補述當時中央管理之方式。A. 一當時與後世大致相同，全國之普通法律，其地位至高無上，此處所稱普通法律，係指王室法院所擬定，由國會所通過。法律而言。(B) 行政視察制度之實施，由中央政府可以了解地方官吏和地方法律之活動，並能修正或處罰其不適當的或違法的活動。凡此係由在進行中之清平吏所負責，對於全部地方政務，頗能加以有效的視察和管理，有時則亦為慘酷壓迫之工具，而為人民所怨恨。至愛德華一世（1272-1307）之行政時期，此項巡行裁判制度終不免於廢除。（註四）

◎ 中世紀制度之衰落 中世紀之地方政府，雖由道、百家邑、和國王公署組織之，至此階段之末期，其制度則漸趨於產生，而世紀至都鐸時代之地方系統。馮波時期，其已開始，其最要者則為清平吏。中世紀之清平吏，其職責，雖是以促或執行吏及之所代表制度之衰落，而此項衰落之發生，則由於他因之影響；其最要者在一九四四年，驗屍官之職位，已行設置，由道公署推選，藉以限制執行政吏。(二) 國王既然多派清平吏，致使地方法院在司法上之重要大形降落，並影響其在行政事實上

之活動。(三)執行吏既遭受人民反對，在十五世紀中，竟變為任期一年之官吏。(註五)

清平吏 (Justices of the Peace) 遠在愛德華三世任內，法例規定各道應設和平護衛正 (Constable of the Peace)。至一三六〇年，更得有審判刑事案件之權，此類官吏以後即變為清平吏。至

一三八八年，因季期會議 (Quarter session) 之設置，清平吏之司法工作，始演成現階段之方式。單據言，是即每季舉行清平吏大會 (The General Sessions of the Peace) 在此項會議中，益以大陪審和陪審之協助，由清平吏裁判刑事案件。(註六)因此，至十四世紀末期，清平吏獲得廣大警察

權和刑事法權，而有完全管理當時警衛隊之趨勢。但在以後數世紀中，在其他兩方面之權力，亦復大增：一在十五世紀中，法例授備兩個清平吏，一對微小犯罪行為，亦可以審問並可判決其全案，而不須陪審會協助。此種程序至為重要，直接廢除保制所含有之警察權，而使小會議分區 (Petty criminal divisions) 有固定設置之必要。此類分區約略相當於舊有真豪邑，以理論言，道內一切

清平吏，可在其所屬區域內，行其職權；實際只有居住分區內之清平吏，始行參加該區之小會議。清平吏，可在其所屬區域內，行其職權；實際只有居住分區內之清平吏，始行參加該區之小會議。

(二)以後賦有行政性質之權力，亦堆集於清平吏。惟於建立成為地方政府時，則尚有必須注意之點，是即清平吏由王權所委任，派往一道服務者也。除在曾經購得自行推選法官的權力之普通市內外，清平吏既是由國王所委任，故受樞密院的訓令和調度之管理者匪淺。

在中世紀，道內執行吏及管治之全部政府系統，在權力及重要性上大行降落，依據清平吏的新制度採用，其機會固已成熟。而在采地上同樣程序亦在演化中，清平吏之權力既行增高，采地公署之地位隨之降落，裁判所亦失其功效。並且封建制度之普遍衰落，加以農業情形之變遷，皆有

廢除采地爲地方政廳之擔勞。

英國 方采地逐漸重要時，鄉村乃得有正式組織；要是教堂在同一區域內，更能供應一種新政府機關。教堂之建築與教士之委派，大抵決於各該采地之需要，因此，向教士徵之，教區卽爲采地。

教堂 維持和修理上 費用，必須取於教區內人民，且必因而產生一種組織。至於教堂所需用之經費，則由全體人民在教區委員會 (Vestry) 中議定之。此委員會至少必須推選兩個教堂司事之一，司事管理教區事宜，法律承認 爲教堂 具之主有人。由此可知：教區中已曾演成一部分地方機關，在地方組織衰落 會，而能供應區內地方生活之一部原子。教區委員會形成一種政府會議，通常由全部納捐人所組織。但有些教區中，亦有維持不公開的委員會者，凡此大都係由前此公開的委員會斷斷地方政治 結果 委員會由議決教堂捐，而可行 課捐權；又委任教堂司事 (Churchwardens)，以充任 地方官吏 (註七)

(註一) *Mitford's Constitutional History of England*, pp. 41, 233.

(註二) *Burton's Concise History of the Common Law*, pp. 122-3.

(註三) *The Mitford of. Cit.*, pp. 39-51.

(註四) *See England. The General Eyre.*

(註五) *W. H. Hall, op. cit.*, pp. 233-4.

(註六) 大陸 制由一九三一年司法行政案 Administration of Justice Miscellaneous Provisions Act, 1933.) 已除之。

(註七) 此種教區委員會之份子無法定的義務。一八一九年議案始規定其為地方納捐人。

第一部 郡縣時代 (The Tindal System)

至郡縣時代，以執行吏和道，百家邑和地主公署，為根據。原有地方政府制度已有衰替之象。清平吏之設立，固曾破壞一部分機關，並承襲其職務，而當時政府究未設法以重新改造地方政府。不過此項改造實已刻不容緩，政治家亦以新問題發現後，如不建立適當地方組織，則不足以資解決。寺院 (Monasteries) 解散後，救貧事宜改由教堂負責，亦趨於失敗，但這種轉變究可使一般人承認教區為辦理地方事宜之新單位。同時商路發達後，現代式的公路之維持，乃為必要。其結果：為實現上述各種目的，見，地方政府乃以教區為根據，而以改組，並以清平吏為管理和調協機關。此種制度由一五五五年公路法 (The Statute of Highway, 1555) 及一七〇一年救貧案 (The Poor Relief Act of 1701) 所完成，運行極其順利，俾此成立之新事業，亦即歸併於此機構內。

(一) 教區 (The Parish) 新計劃係以教區為根據，而教區委員會即變地方政府及宗教事宜上之民衆代表機關，新救貧捐之徵集，即係在教區內依現行教堂稅捐為根據。執行官吏之委派，亦以教區為根據，或則保留現行官吏；如警察及教堂司事之類，或則設立新官吏；如救貧監理員 (Overseer of the Poor) 及公道測量員 (Surveyor of Highways) 之類。而每年擔任此類職位之人員，均屬義務職，且須強制服務，與地方官吏性質大不相同。不過，郡縣時代之救貧案及公路法。雖採用教區及其宗教組織，以實現地方政府之目的，而此項變革究不若吾人想像之劇烈，因教區通常即為村

鎮 (Township) 與采地。(Manor)。

(二) 清平吏 教區及其官處均受清平吏之管理，幾乎全部教區委員會之行動，如地方稅之徵收，或測量員之委任，均須得清平吏之批准；此外清平吏亦賦有重大權力，以干涉及強制教區職員之實施，並為教區委員及其官吏之上訴機關。此外有些事務，如：糧之維持，監獄之建築，以及為實現此類目的所須徵收之地方稅等類，均非教區所能單獨供應，而須由一種新的道機關負責，是即由多數清平吏所集成之季期會議辦理之。

由上所述，可知各省之清平吏，係由國王所委派，國會復連續通過許多法律，予以廣泛的行政權。在有些事件上，一清平吏可採取行動，例如一清平吏即可命令一個教區內之救貧監理員，救濟貧民；在 他事件上，兩 或兩 以上清平吏始可於小會議中 (Poor Sessions) 採取行動。至於發給酒店執照以及執行同類事件，則可舉行特別會議，凡出席小會議之清平吏，均可參加。此外季期會議不特為低級機關之上訴機關，並為公道之地方政府，固可取得前此執行吏及其道署之重要地位而代之矣。

(三) 中央管理 都鐸時代之政治家，既經採取各級地方新組織，亦知中央管理之必要，思欲據地方自治之政策，下 政策在新地方制度下所成立之機關，固因其已經盛行，並賦有重大的功用，但亦具有偏見，因在此項系統下，中央管理較易貫徹。宗教改革以後，一般人皆知：原有政治組織已經衰替，並且在國際間主 及 立國家承認，既為必要，地方自治自不能為一般國家所容忍，中央集權則為主目標所在，在這種狀況下，這種目標自亦較易實現。實際以後如無他項事實發現，則

鎮市地方自治，不能看做是革命。反之，英國則必產生行政法，並代之以中央集權，恍若流行於歐

州。在歐洲亦有統治下，人民之意見，亦不為政府所重視。教區設有教區委員會，市區仍然立於普通則。其法與英國相似，但教區委員會一切行動，均須經市吏之許可，而各種地方政府之活動，亦在市長之監督中，並且市吏不由民衆所推選，而由國王所委派，亦可隨時撤職，自不能不為國王之命令是也。在斯古德(Swede)時代，市吏所司至極重要之事件，均受樞密院(The Privy Council)及司法委員會(Judicial Committee)之管理，後者當時所稱爲星院(The Star Chamber)是也。因此，在國內一切權力集中於定期會議，而在全國一切權力最後則集中於中央政府，而由樞密院行使之。

詹姆士二世(James II)思欲擴充中央管理，推廣及於市區，試以強制市區接受新市憲，以破壞地方自治，並使地方受中央政府之嚴密管理。氏以市區違反市憲條款爲口實，而撤銷市區之原有市憲，並擬以頒給新市憲，附設中央集權上之條款。這種操切行動顯爲一六八八年革命(The Revolution of 1688)原因之一，詹姆士二世因而失其王位。此後中央政府不得干涉純粹地方事件，爲革命派所提條件之一，這種解決辦法使英吉利中央政府於十八世紀內，對於地方政府，不復能行使任何形式之行政管理。(註一)

革命以後，由流平吏所控制之僕利薩伯式的地方政府，繼續存在，而中央管理則遭排斥，結果產生極端的地方自治，以後地方自治權雖時有消長，但仍能流傳至今。

(註一) W. E. & W. I. Hart, An Introduction to the Law of Local Government and Administration, p. 13.

· 第三節 十八世紀

在十八世紀時方式有 集議，並未超越季期會議。季期會議係由道內全部清平吏所組織，每年集會兩次，必要時則有增多。原 期會議之組織，純以 理刑案件為目的，當其受委辦理行政事務時，最初自英其版法院自罷止，但如季期會議於處理罪犯時，須等待大陪審 (Grand Jury) 獲得一種公評，以由 陪審 (Jurors) 實際審理後，始能行使其職權。在行政事務上，如修理道署之決定，亦須等待吏的 基督公議定，以為道 條之修訂後，終能採取行動。因此，以理論言，即在主辦行政工作之方面，亦 有會議必須遵守司法程序。不過，以事實言，在十八世紀這種形式實已被破壞。各法法院皆對於該項決定之 一個清平吏，使 所提公訴狀，在行政事務上，其效力適等於陪審會所提出 公訴狀，且日以 法 亦復消滅，在會議 司法工作完畢後，清平吏則舉行私人會議，以討論行政事務， 常 所 事務 (The Council Meeting) 是也。清平吏數額增多，均為季期會議 公議，除原有 事務外， 增設 財務員、道測員、及許多低級官吏。季期會議於擔任道內地方 機則。(註二)

再 於 了 之 類 全 不受 之 行政管理局，清 吏 法行為，中央

(King's Bench) 管理，後者為純粹司法機關。季期會議及清平吏於辦理地方政務事務時，可以採取行政的方式，但不得因此而變一行動。真正性質。自法律上言，此輩既組成法院，則其行動至少不得違反司法意義。結果恰如美特蘭德(註二)所稱：「吾國地方政府之運行，係採取司法形式，並表現司法精神。吾國之清平吏不為行政長，由部局管理之，而為清平吏，則由法院管理之。」

國王敕令院可以頒佈命令狀(Mandamus)、禁令(Prohibition)及廢除令(Certiorari)，(註三)以強制清平吏實現其責，並防止其濫越其法定之權力。但此種管理附有兩種缺點：(一)費甚大，且必相關方面特別注意此項事件，並屬相當富有，始能影響法院，而頒佈此類命令狀。有時則因缺乏適當控訴人，而不能陳訴於國王檢察院，致清平吏由絕實現其職責，或濫其權力。(二)此種管理係由法院行使，故於辦理在憲法上不適於處理之事件，不能避免該項機關所固有之缺點。在英吉利歷史上之傾向，即為各種公共機關之司法化，以國王檢察院之管理季期法院為尤甚。不過，法院則受其本身判決之束縛，法院可自行一度制定法律，制定後則不復能自由變更，其間既不能有政策上之發展，亦不能有新原則之產生，以適應各時代之需要。並且，法院所習用之程序，不盡適於行政問題之解決，如政府部門可以自由處理者；法院必須判決，部院則須調解，試以採取妥協辦法。(三)以其所可任之機構言，則司法管理變為一部性質，不能審閱整個行政決議，而自行通過新判決；類發文狀(特權)僅能法院一種之機關未曾實現其職責，而命令適當實現之；或則稱某種機關超越其權力，而下令廢除之；使至關於地方政府之合法權力範圍，凡會由地方政府誠實議定之決議，文狀均不能改變其內容。

因此，國王政院雖不失爲一種管理力量，實際在十八世紀內，此項管理並不能實施於實際自主之清平吏。中央政院既缺乏實際管理，地方人民又特別注重於極力極度，地方主權之波浪，遂高唱入雲。(註四)

(註一) S. & B. Webb English Local Government The Parish and the County, vol. 1, pp. 544-550.

(註二) Maitland, Justice & Police, p. 85.

(註三) 參看「對地方政府之司法管理」一章。

(註四) Hart, *op. cit.*, p. 18.

第四節 十九世紀之改革

清平吏權力之激增，繼以十九世紀改革狂熱，在地方政府之發展中，十九世紀之前部，即爲五等四階段。此種係剝奪清平吏權力，以提倡民主政體之實際原則；而同時亦即爲教區之逐漸湮沒，及市區之根本改組。新世紀實已降臨，至是吾人可以比較舊地方政制及新改革所依據之原則：(一)自一六八八年革命後，一般人士理想，咸以中央政府不能干涉管理地方事宜；十九世紀之第一次改革，如一八三四年救貧法，不願述原則，而採取中央管理之制度。二在十九世紀以前，地方政府實際工作，大抵由真地方官員如清平吏者所主持，或由義務官吏之輪流強制服務，例如教區巡警、監理員、測量員以及堂司事之類，均係擔任義務及無給職位。以修理教區公道言，係

在國家行政上，行政權在原則上由地方人民所負之。當然，在農村社會中，地方政府之職責既極單純，主要之行政事務，如治安、教育、衛生、及地方自治等，均係由地方人民所負擔。上述制度即可適應地方之需要；人口集中於城市，則行政事務之複雜，又非十九世紀內地方事。既然大行擴充，此點益復顯然。結果，當時之政治理論，即以此為其基礎，而由事實需要，則私人有給專家於地方政府行政中。因此，統治行政機關之組織，在於金錢，是地方人民必須依據地方政府所規定之地方稅，而按年繳納之。這即是所謂之「納稅」或「地方稅」以地方納稅人為限，以至最近，地方選擇權之範圍，且較狹於國會選舉。實際上十九世紀，地方政府大抵視為納稅人注意之所在，納稅人既繳納租稅，則亦應享受其利益。至於地方行政之組織，較太意識，換言之：在實際狀況下，整個地方所舉辦之地方事業，在提倡全部人民之福利，實為地方官之責。而此種觀念之形成，其歷程比較緩滯。

專務機關 (Specialized Agencies) 在十九世紀，英人對於現行地方政府機關及供應新事業的方法，上之缺點，其救濟方法即在設立專務機關。原有之警察及消防等則為普通地方機關，地方政府之一切新事業，如教育、衛生、及社會福利等，均歸於專務機關，歸於同一區域內行。至於專務機關之設立，是在特種區域內，而非一般之區域，可與他區域內任何機關，不發生任何關係。

至於十九世紀，專務機關之原因，一方面因為十八世紀內所成立之專務機關，工作較有效；一方面又因為政府可以解決種種問題，如城區與鄉區之分化是也。註一在十八世紀，市區組織趨向於城市化，市區組織，許多區之建立，其主要目的端在繼續推派國會議員，市區組織之多元化，其目的在於使地方行政之實現，地方行政之職責。自一部分人士

之，工業發達所形或國家經濟上之變遷，致使人口大行集中，都市化所附帶之各種危險，乃不可避免。並且，非一切人口，集於一城，即可享有市區之合法權益，例如曼徹斯特 (Manchester) 及柏明罕 (Birmingham) 之例，至十九世紀，始取得市區之地位。而在十八世紀中，此類區域不得不採行封建 (地主) 式租稅之賤賤，益以滋清平吏之協助。

(一) 改選委員 (Improvement Commissioners) 當時地方政府既有此類困難，時人乃不得不申訴於國會，國會通過各種地方法案，成立各種專務機關，稱為專員 (Commissioners) 或董事 (Trustees)。以後此類委員大抵由納稅人推選，輔之以一部分當然份子 (Ex Officio)，後者則由清平吏或現存市機關人員所補員，由地主捐助路、警備、街燈、清理街道及普通改進等項職責，並賦有必要的徵稅權。改選委員對於人口、集所產生之各種問題，辦理多有效率，而本身之產生，大抵均由民選，故十九世紀後半始行改選法 (Kangarian) 乃以為理想狀況。

(二) 公路理事 (Turnpike Trustees) 在十八世紀內，設立專務機關，另一動機，則有關於公路方面，蓋以商務及旅行增多後，馬車轉為運輸上，必要工具，較區鐵路制度遠，不足以應新需要。因此，國會通過多種地方案，設立公路理事，負責維持現存主要道路，或就築新道路，此類董事之活動，雖能供應現出黃利，許多主要道路，其行政期大抵不能令人滿意。各委員人數雖逐漸減少，而此項制度，亦不再能延至十九世紀末期。(註三)

地方改革之改革，至十九世紀初期，國會因受兩大力之影響，而促動 研究改革地方政府之方式。一為即論自由山 (McCulloch's Liberalism) 之要求民選機關；一為國之實力變遷後，所產生解

演新團體之實際需要。這兩種影響均以專務機關之設立，顯足以增高地方行政之效率。但實際則等待這兩種影響合併，又於富有自由主義之政黨回復政權，直至一八三二年改革黨通過時期，地方政府改革之大時代，始行降臨。

自由主義之理想，大抵得之於邊沁 (Jeremy Bentham)。氏於哲學、法律、政治思想各部門中，明白標示其改革之方法。氏以歷史上之傳習，絲毫無重要可言，而應以功用 (Utility) 的意念於一切制度，並依據實際結果，以定為善或為惡。氏所擬地方政府之改革計劃，比較複雜，舉主地方政府所可行使權力之區域，應純以行政便利為轉移，不能以地方利益為依據；地方機關（政府）應由民衆所推選，但應受中央部院之嚴密調查與管理；政府如可採用此類原則，則贊成大行授權地方，以實現其職責。（註三）

(一) 救貧法 (The Poor Law) 邊氏理論之實施，始於一八三四年，原有之救貧法，不特使一切相關方面感覺不滿，並認為可以危及國家。而在長期對法戰爭及國內經濟之轉變中，以教區為行政單位之過小及有效中央管理之缺乏，致救貧權之使用，至不經濟，一般地方甚至利用地方稅，以協助工資。在皇室委員會調查之後，一八三四年救貧法修正案 (The Poor Law Amendment Act, 1834) 始行通過。此案成立集權式的中央機關，負責人員稱為救貧法專員 (Poor Law Commissioners)，並授以廣泛的權力，使能於至微不至細事件上，管理地方救貧機關。救貧區域之劃分，純以行政便利為根據，救貧聯區 (Unions of Parishes) 隨之出現，此類聯區有時甚至跨越道之疆域，由民選的救貧監護人 (Guardians of the Poor) 主持之。整個議案嚴格遵照邊沁氏所擬定之主要原則，惟亦曾受前

聖紀議會事務機關之影響。

(二) 普通市法團 (Municipal Corporations)

市區改革後，一八三二年改革案之工作始告完成。

一八三五年普通市法團案 (The Municipal Corporations Act, 1835) 規定：市區應成立民選市議會，同時廢除市法團推選市清平吏之制度，由城市地方政府不受清平吏之管轄。此外該案不復有任何規定，市法團既極端腐敗，故不欲擴大其權力。因此，除管理公產、控制警察、及通過地方法以外，市法團案未再授權於市區，而待至後位，始將在該區內改進專員已曾行使之權力，移歸市議會，故無規定中央管理之必要。結果，英人於承認市區為地方政府之適當工具時，功用原則與自治原則則發生衝突，前者主張嚴格的中央管理，新救貧聯區之設置，即其表徵；後者則以地方政府係由愛護地方的熱心所連繫，愛護地方的觀念，係由長期歷史的傳習所形成，市區之改革，係依據此種原由。

(三) 新機關之設立 此後新問題不斷發生，地方政府之設施範圍隨之擴大，新的專務機關之成立，乃如兩後春符，此類機關之唯一特點，即在於由人民所推選。公路局、地方衛生局、公葬局、教育局、學生出席局 (School Attendance Committees) 之類，均為專務機關；各局所主任務，與清平吏之季期會議、普通市、救貧監護員、改進專員及沒落的教區委員各種區域交相蓋障。總之，十九世紀中期，詳細情形，過嫌複雜，殊無解明之價值，著作家頗有稱之為區域混亂、混亂、機關混亂、租稅混亂者，計四誠非虛語。至一八八三年，莫吉利計有五百二十二個道，二百三十九個市區，七十改進黨區域。Improvement Act districts)、一千零六個城區、四十一個商埠區 (Port Sanitary Authorities)，五百七十七個鄉區，二千五百一十四教育局區，六百四十九個救貧聯區，一百九十四個燈火

及濟貧區。一九一三年，一萬四千九百四十六。教育教區，五千零六十四。公路教區，又有一萬一千餘教區。此外，凡其他十八個不同的地方稅，均應大抵在相同的時間，不同的方式，及不同的範圍。貧民、黃昏、同一類之所管領區域，而救貧聯區及救貧教區外，(註六)均有實行可能。(註七)

此類備有研究中央部所管領之制度，頗有差別，一八三四。該案所有一原則繼續存在，使救貧法仍為地方政府事務中，最集權者。公衛生立法於一八四八年。始通過後，政府當局曾試以採行同等級之中央管理，但各方面反對甚力，結果中央政府對於衛生事宜所能管理者甚少，且係間接性質，與救貧法固不相同。

在這時期，衛生問題特別重要，公共衛生因被視為地方政府之最重要部分，近代地方制度即係由此而演成。

- (註一) *Fair, of. cit.*, p. 20.
- (註二) *S. & B. Welsh, Statutory Authorities, Vol. M.*
- (註三) *Redlich & Hirst, Local Gov't in England, Vol. I, pp. 88-94.*
- (註四) *Radcliffe & Bell, Local Administration.*
- (註五) *W. E. & W. O. Fair, of. cit.*, p. 24.
- (註六) 救貧法之修訂及廢止。
- (註七) *Shree Oakes & Nalsett, Local Gov't, 2nd ed. (1913) pp. 14-15.*

第五節 地方政制之簡單化 (Period of Simplification)

在地方政府進展中，吾人所須討論之最後時代，在將十九世紀所形成區域和機關上之混亂，如何使之簡單化。一八七一年王室衛生委員會 (Royal Sanitary Commission of 1841) 所提報告，即以專務機關過多，難以提高行政效率，故以回復普通地方政府之簡單制度爲宜。至十九世紀之末年，此種意念爲一般人所重視，先後發爲許多法例，自一八七〇年開始，直至一九二九年地方政府案通過後始止。

(一) 區域之簡單化 (Simplification of Areas) 時人既能承認衛生事宜爲地方政府之最要部分，公共衛生機關之加強，亦必致成區域之簡單化。國會於一八七〇年至一八九〇年間，先後通過許多法律，改正區域之重疊，並准許其將之變更，而使之具有彈性。(註一)

(二) 機關之簡單化 機關簡單化之第一步，始於一八七二年及一八七五年數種公共衛生案，制定該項問題上之法律，並將全國劃爲城區與鄉區。城區內之地方政府爲市區議會，改進專員，以及各種地方專務部局，鄉區之區域與救貧聯區同，在公共衛生事宜上由救貧監護員管理之。⁹ 在一八八二年，普通市法團案將前此 (以一八三五年議案始) 立法制爲法典，並使市區在一切地方政府中，居於顯要地位，至一八八八年，道政府之地位亦復轉變，恢復其原有之顯赫地位，是年始將季期會議之行政事宜，劃歸新的民選道議會，同一議案亦將大市建立爲道市 (County Borough)，使其不受道議會之縛絆，並使其能於市區內，行使道議會之權力。一八九四年地方政府案採取另一種重要步驟，是即

將由各級公立衛生機關所成立之衛生機關，配置於新機構中，並以之為境內區域之普通地方政府。此後幾種衛生機關，而其餘外之稱為區域議會，在鄉區中則設立鄉區議會，以代替前此之教養監護員，（註二）此外，此案，將各區之地方生活，見，較鄉區以內，教區，成立教區議會與教區議會。

至一九〇二年教育法（Education Act）除專務學校及學生出席委員會，利各級地方機關，以實行改革外，教育制度。此案通過後，其人探定其二十世紀之政策，是將一切地方政府事務，交由合法的地方機關主持。

制度簡單化之最後階段。係由一九二九年地方政府案完成之。到了這個時期，重要專務機關之存在者，除為教育監護員。此案則將教育監護員，並將其所主辦之事宜，如教育法及註冊事宜，移歸道議會及道市議會辦理，至其行政機關始有紀錄。（註三）

（三）法例之簡單化（Simplification of Statute Law）各級普通地方政府雖經建立，亦必採取進一步之改革，然一整套系統始能視為完滿。因建立並管理地方機關之各種法例，大抵於不同的時間所通過，屢經增訂與修正。附於地方機關上之法例，其體制不良，並且常常難於尋覓。因此，至一九三〇年十二月，衛生部組織委員會，以法律顧問德（O. E. D. D.）為主席，思欲併合地方機關，地方政府及公。衛生上之法律。委員會於一九三三年三月提出臨時報告，附以地方政府草案，旋即提交國會，略加修訂後，而於是在普通國會，而成為法律，規定於一九三四年六月一日實施。

此案之最大優點，在於地方自治之憲法及普通權利，脫離混亂與不科學之境地；並且此案之主旨不純在於修訂，乃求其齊畫一之見，先行法律上之總則，自不可免。徹姆茲福德委員會說明其理由如

下：一爲求成立單一法典，而須採取多種修正案，不但因爲主要地方機關：如道議會、市區議會、城區及鄉區議會，係由不同的法律所規定，並因這些法律，詞義，大不相同，並依據不同的原則而制定。因此，一八七五年公一衛生法所賦予城區和鄉區政府關於公共衛生上之固定職權，而該案之普通規定，則嚴格限於此類職權之實施。結果，後此各項法例於授予城鄉各區以新責權時，則須加入新的普通規定，有時雖亦提及各種公共衛生案。反之，一八八二年普通市法團案所授予市法團之普通權力，則包括市議會之一切活動，但不及上述法定的效用；如公共衛生及房舍之類。一八八八年地方法案，爲三法典中之最新法例，則又依據另一種不同的原則，其普通規定則概括道議會之一切活動，不論爲該案所授予，或由以後法例所授予。（註四）

委員曾於擬定議案時，大抵依據一八八八年議案之原則，造成地方政府之統一法典，授以各項普通權力，如關於官吏之委任、辦公室之配置、土地之徵用、地方方法之通過、私人法案之提倡及地方財政之類。

現代地方政治系統，時至今日，英吉利地方政府已有統一的基層，其組織大抵根據統一的原則，待有建立新事之必要時，國會可隨時授以新權責。英國地方政府至是始行合理化，讀者已不難體會組織上之原則。廣義言之，爲實現地方政府之目的起見，英吉利劃分爲道，各道由民選的道議會統治。各道再分爲城區與鄉區，城區由城區議會或市區議會統治，鄉區則由鄉區議會統治之。鄉區再分爲教區，各由教區集會或教區議會統治。城區則不再分區。立於道組織之外，而不受道議會之管理者，則有一部分大都市，所稱爲道市是也，道市議會兼有道議會城區及市區之效力與權力，

(註五)並且，在選舉、徵收地方稅及同類事實上，普通原則適用於一切地方政府。在這一點上，英政府似以改革的市區為模範。

在英國地方政府之近代計畫中，吾人可以發現兩種原則：(一)其組織為階梯式，鄉教區僅有少數微小權力，且不重要；此外在行政道中，道議會與區議會則分任地方政府之一切權力，但本身均不完全。又區域均不重疊，道分為區，鄉區分為教區，低級區域之領域，並不跨越高級區域之領域，而坐落於其區域中，道市雖立於道組織之外，仍可吻合於普通計畫中，道市自成一區，恍若一道，並加上二區區域。(註六)

(二)普通言之，此種地方政府均為地方機關，國會可用以實施任何新事業，其憲法與普通權力均不以實現任何特定效用為限。地方政府是善變的，並為易受指揮之工具，今日可以用於一方面，明日可用於另一方面，而不須調整其機構。地方政府為普通機構，其權責須求之於成立新事業之法律中，而不能求之於管理且組織之議案。因此，國會可以變更特別效用之結果，而不影響全國地方政府之普通計畫。一九二九年地方政府案顯能證明英國地方政制之趨勢，在擴大地方行政區域，並將許多事業，由較小政府而移轉於較高政府；道及道市則損害市區，城區及鄉區，而自行增高其重要。

英人以為嚴守普通地方政府之階層，以求合理的勻稱和統一，則足以引起不利及效率之缺乏，上述趨勢顯為這種感覺之結果。並且有人以為，英國地方政治制度於傾向普通統一機關以後，似又回復採用專務機關之傾向。學者頗有以為依據歷史上的偶然之區域，或為計畫公共衛生行政之區域，非必適於辦理都市設計。(註七)一九三〇年土地排水案(Land Drainage Act)及一九三〇年公路交通

案 (Road Traffic Act) 後者且曾設置交通專員，以爲發給執照之機關，或可視爲回復建立專務機關之象徵，或可代表限制地方政府之範圍，而擴張集權之趨勢。

中央管理 吾人於敘述地方政府之進展時，如不注意中央政府之行政管理，則所述必不完備。以集權之趨勢言，一九二九年議案之左祖高級地方政府，即爲顯例。前段曾經述及，一八三四年議案改進救貧法，使受嚴格的中央管理，但此項政策未無實施於公共衛生方面，乃不得不採取比較間接及比較巧妙方法，中央政府對於他種事業之管理，關係採取後種方法。因此，時至今日，關於地方政府之各部分，吾人不僅應研究地方機關，並應研究中央機關，且須區別地方政府之權力，以及中央主管部院如何實施其管理。

衛生部 英國與地方政府有關係之中央部院，則有下列數種：教育部有監督公共教育之權，內政部主持警察事宜，運輸部 (Ministry of Transport) 主辦電火、公路及運輸事宜，農漁部主辦動物之瘡癘，以及與農業相關之其他事業，衛生部則辦理其他一切事宜。衛生部管理地方政府之一切活動，可及於微細項目，地方政府如有疑問與困難，亦即陳訴於此部。上段曾經述及，在十八世紀，中央對於地方未曾行使行政管理，中央機關之建立，始於一八三四年救貧法之改革。此案設立救貧法專員，授以高壓的權力，專員三人，當時稱爲 (Three Kings of Somerset House) 旋輿論反對救貧法專員，半爲政治原因，半因這些機關所採取之政策。這三員專員既爲公務人員，無法答復對於本身之控訴，又內閣中既無主管部長，監督其工作，在國會中亦不能作有效之答復。(註八) 結果，一八四七年國會廢除專員，而成立救貧法部，(Poor Law Board) 僅其權力則未曾稍減。

衛生部之建立，其淵源尚在一八三四年之前。至一八三一年，英吉利受霍亂之嚴重威脅，樞密院設立中央衛生部，(Central Board of Health) 對於城市區域所設臨時地方衛生局，發表宣言，並貢獻意見。至一八四八年，公共衛生案設置新的普通衛生局 (General Board of Health) 其目的在使該局可以行使前此救貧專員所行使之權力。這種計畫引起國會及社會人士之強烈反對，至一八五四年，政府乃任該局自行消滅，而設立新局，暫行存在至一八五八年，至是年，其職權乃由內政部長與樞密院分配行使。

至一八七一年，國會組織地方政府部 (Local Government Board) 設部長一人，兼前此分散的權力，是由救貧法部，樞密院所屬之公共衛生部，(Public Health Department) 及內政部所屬之地方職案處 (Local Act Branch) 所行使者，集中於該部，負責行使。至是(一八七一年)救貧法與公共衛生兩種職案始集中於一中央部院管理之下，但在地方上，這兩種專業之聯合，則遲至一九二九年。至一九一九年，地方政府被廢除，而代之以現今存在之衛生部。(註九)

(註一) Divided Parishes & Poor Law Amendment Acts, 1876 and 1882, Poor Law Act 1879 and the Local Government Act, 1894 § 1 (3) and 36 (5), now repealed as obsolete, Local Government Act, 1939, 11th Sched.

(註二) 直至一九二九年，鄉區議會即由監護局委員組織之。

(註三) 仍有例外，但大體言之：地方政府由普通機關負責，而不由專務機關主持，概無大異。

(註四) Interim Report, Cmd 9273—1933, para. 8.

(註四) Local Government Act, 1935, § 1.

(註五) Hart, *op. cit.*, pp. 29-30.

(註六) W. A. Robson, *The Development of Local Gov't*, H. Finer, *English Local Gov't*.

(註七) Bagehot, *The English Constitution*, The Edn. (1894) pp. 189-90.

(註八) Ministry of Health Act, 1919.

第二章 各級地方政府

吾人於敘述英吉利各級地方政府時，究應採取何種順序，亦為吾人所須研究。關於此點，吾人可以選用兩種方式：（一）以內部組織言，已曾改進之市法團，顯為其他各級地方組織之楷模。因此，吾人可以首先研究普通市，然後依次討論道議會、區議會、教區議會、及教區集會，這種辦法比較便利。（二）吾人亦可首先討論最低單位，依次而及較高單位，先研究教區，進而討論鄉城區及普通市，最後討論道及道市。這種程序似屬比較合理，但亦有其缺點，因普通市組織上之原則，與其他地方政府所依據之原則，頗多不同。吾人如採此種程序，則難免很多重複，因道與普通市之組織法，大抵受一八八二年市法團案同等條款之規定。為採用折衷辦法之見，吾人可以首先研究非市區域，自最小單位如教區，以至最大單位如道；然後於討論市組織時，則特別注意普通市與道市之區別。

第一節 教區

為實現地方政府之目的起見，英吉利與威爾斯劃分為許多民事教區。(Civil Parishes)。直至一九二七年四月一日，所稱民事教區云者，係指一種區域，在此區域內，已經或可以自行征收救貧捐；已經或可以單獨委派救貧監理員一人；註一）換言之：民事教區即為前此之救貧教區，係由鄧鐸時代公路法及一六〇一年救貧法案所成立之地方政府區域。註二）前此民事或救貧教區大抵與宗教教區 (Ecclesiastical Parishes) 之疆界相符合，但因受兩種影響，一為宗教教區數量之擴大，一為民事教區領域之

更，致使到了一九二一年，在一萬三千有奇民事教區中，其疆界與宗教教區符合者，約僅六千而已。最國會所通過多種法例，不甚注意民事教區與宗教教區領域上之符合，而特別防止民事教區領域跨越鄉區與道界限。

城教區 (Urban Parishes) 民事教區有鄉教區與城教區之別，城教區坐落於普通市與城區之領域內，鄉教區則坐落於鄉區內。在十九世紀內，民選地方政府之進展，逐漸剝奪教區委員會之權力。一五二五年徵稅與估價案 (Rating & Valuation Act) 通過後，城教區之為地方捐區域者，至一九二七年亦即廢止。並且城教區委員會 (Urban Vestry) 所保存少數不重要的權力，至一九三四年即行喪失。註三)

最後一九三三年地方政府案 (The Local Government Act of 1933) 根本廢除，城區教區委員會為地方政府，除去純粹宗教慈善效用外，將其一切效用移轉於普通市議會或城區議會。並且，即在城教區亦必要之機構，以收地方捐時，當時已有合併趨勢，在各個城區中，僅有一個民事教區。

鄉教區 (Rural Parishes) 在鄉教區中，教區委員會早已消滅，除主辦少數宗教及慈善事業外，餘大抵為一八九四年地方政府案所剝奪。(註四)

教區集會 (Parish Meetings) 鄉教區與城教區不同，不僅在名義上。一八九四年地方政府案，為增進鄉村之政治生活，授予鄉教區以地方政府之效用，並規定其組織，俾能實現其效用。此案就各鄉教區，組織教區集會，在有些鄉教區內，組織教區議會。教區集會係由教區內全部地方政府選民所組織，並須於每年三月舉行年會，如該區內未曾組有教區議會，至少尚須舉行第二次年會。

(註五)

在設有教區議會之鄉教區中，議會主席有擔任教區集會之職，如未設有議會，則每年推選主席一人。（註六）

教區議會 (Parish Council) 教區集會為各鄉教區之最低限度的組織，有些鄉教區則另設有教區議會。依據最近人口統計，一鄉教區之人口數額，如在三百或三百以上，則必須組織教區議會。小鄉教區人口在該項數額以下者，則不須組織教區議會。但人口如在二百或二百以上並經集會議決設立，則所屬之議會必須下令成立教區議會；如人口在二百以下，則道議會可自由決定設立與否。（註七）

道議會對於鄉教區之組織，所可行之管理權，尚不祇此，依據一九三三年地方政府案第四十五條，道議會得合併二教區，使之由一教區議會治理之；亦可將大教區劃為分區 (Ward)，各分區推派代表，出席整個教區之教區議會。道議會所頒佈之一切命令，必須呈報內政部長及衛生部長，俾能知道全國鄉教區組織上之變化。（註八）

教區議會之議員，通常由教區集會所推選，但一九三三年地方政府案則亦准許教區採取其他各級地方議員之推選方式；又如經教區議會或教區集會之請求，道議會亦可下令實施此項變更。教區議員任期三年，全數同時改選；教區議會議員自五人至十五人不等，每年推選主席，教區議員及具有當選議員之資格者，均可推為主席。

教區議會教區集會及居民之關係 在各鄉教區中，通常設有教區集會，每年至少必須集會一次；在較大的鄉教區中，可設有教區議會，而由教區集會所推選。但集會對於其所推選之議會，有時亦有嫉視之心，而逐漸形成一種奇異制度，即是在有些事件上，教區議會可以申訴於教區集會，教區

集會可以申訴於教區選民。因此，一、教區如設有教區議會，其活動不以推選議員、討論和通過決議為限，在有些事件上，教區議會之行動，必經教區集會通過，始能發生實效，例如教區議會於議定借款時，則須得集會之同意。同例，教區集會可以申訴於選民，集會議決適當採取舉手表決手續，但如有五選民，及出席集會三分之一選民之提議，可以要求投票表決。

教區議會與教區代表機關 現代研究法律者每以與時俱進之民選機關，不足以爲財產之代表人，團體組爲法人，即爲解除此種困難。英人建立各級地方政府，即係大行利用此種組爲法人團體之計畫 (Article of Incorporation)，鄉教區亦屬此例，但亦有奇特之點。例如教區議會即爲法人團體，教區集會則不爲法人團體；但如教區未曾組有議會，公共財產則由其代表機關管理之，此項代表機關由教區集會主席以及由該教區所推鄉區議會議員組織之，亦即成爲地方法團。如該教區內僅有一鄉區議員，而同時擔任教區之主席，則鄉區議會所委派之地方政府選民，即爲該教區代表機關之第二人。爲一節約意，深入最小地方單位行政人員，胸心起見，法律未會許可教區議會或教區之代表機關，保留印信。以該區議會言，其行一可由議員二人簽證之，如須印信證明，則可由議員二名簽字，並加蓋私人印章，同樣，教區代表機關之行動，可由一組成份子簽證之，或更加蓋圖章。至於教區集會之行動，如須簽證，法律規定由主席及在地方政府選民二人主持。

鄉教區之效 鄉教區爲地方機關也，僅能主持微小效，但在設有教區議會之鄉教區中，其職權則較大於僅有教區集會之鄉教區。此類效之規定於一八九四年地方政府案第六至第八、第十、第十三、第十四和第十六各條中，及一九三三年地方政府案第一二七、第一二八及自第一六七至第一七

○各條中。此類效。涉及人行路。教區財產：如鄉村草地，飲水供給，妨害物之制止及。公室之供應。教區之委任權甚狹，且非具制性質。教區議會可以委派議員一人，擔任區秘書，或財務員，而不予以薪給，亦可委派適當人員為秘書，而予以合理的薪給。此外鄉區亦可採 有些採用案 *Active Acts*），如關於路燈以及公。圖書館，浴室和洗衣所 類；（註九）但在紐有教區議會 教區內，亦僅鄉區集會可以採行此類議案。

為實現其職權 見，區僅享有微小財政權，但在有些事件上，如能獲得道議會及衛生部長。許可，對於資本用費可以借款。實際教區 最重要的權力，僅係間接獲得，一九三三年地方政府案第十八條規定：鄉區議會得將在教區領域內可以行使之職責，交由教區議會代表行使，如果採取此種程序，則教區議會變為鄉區議會 代行人。

一八九四年議案，欲完成鄉教區 組織，以實現地方政府之目的，大體不甚順利。教區集會與教區議會多屬萎靡不振，渺無效率，其每年辦有財務事宜者，為數甚少。

（註一）Rating & Valuation Act, 1926 § 68.

（註二）參看第一章第三節。

（註三）參看 Ch. Inland Committee's Interim Report, Cmd. 4272—1933, para. 16-18.

（註四）其未會到者，則移交教區議會或教區集會；該案第六條（Amended by the Local Government Act, 1933, 11th Schd）及第十九條（四）。

（註五）Local Government Act, 1933, § 77, and 3rd Schd, Part VI, para. 1 (1) and (2).

(註六) Local Government Act, 1933, § 49, and 3rd Sched. Part VI, para. 3

(註七) Local Government Act, 1933 §§ 43 and 496……教 人口如在二百名以下，經教區集

會議定後，該議會可以自由解散教區議會。

(註八) Local Government Act, 1933, § 56.

(註九) 教區探 議案則有 The Lighting and Watching Act, 1833, The Baths and Washhouses

Acts 1848 to 1881, The Burial Acts 1852 to 1885, The Public Improvement Act 1860
and the Public Libraries Act, 1892.

第二節 道以下之區域 (The county District)——城區與鄉區

道以下之區域，分爲城區 (Urban District) 與鄉區 (Rural District)。此類區域雖由一八九四
年地方政府案直接所建立，實際則根據一八七二年及一八七五年公共衛生案所設城鄉衛生區域 (Urban
and rural sanitary districts) 之組織。鄉衛生區域被視爲衛生區域之救貧聯區 (Poorlaw unions) 的遺
跡，而在公共衛生行政上受救貧監護人 (Guardians) 之治理者也。在各種公共衛生議案之計畫中，有
些變遷曾先後形成，一方面係因一八八八年地方政府案將大都市建立爲道市 (County Boroughs)。一
方面又因一八九四年及一九二九年地方政府案所規定之新條款。到了現今，城區由城區議會治理之，
府除前此之改進黨員及地方官去局，而保留其權力，惟其組織則全國一致。鄉區由鄉區議會治理之，
自應爲單位，與一八九四年議案所立監護局 (Boroughs of Guardians)，而現已湮沒者不同。(註一)

城區議會與鄉區議會 除普通市另行討論外，道以下之區域，為實現行政目的之見，已有統一的組織，不論其為城區或鄉區也。一則其地方機關為鄉區議會，一則為城區議會，其職權雖各自不同，其議會則均有主席 (Chairman) 一人，議員若干人。議員由選民所推選，任期三年，在一般狀況下，每年改選三分之一。但此種辦法可以變更，如果某一區議會經三分之二的多數議決，所屬道議會如認該項建議為權宜主張，則可下令全數區議員改選，然後每三年可以產生純全新議會。(註二)

區議會主席由議員每年推選，一切區議員及具有議員資格之人民，均可當選。主席於議會開議時，擔任主席，並為所在道內之當然清平吏。區議會每年至少必須開會四次，議會為法團，並得保有印信。

區議會之效用 自其歷史背景觀之，區議會之效用，大抵備於衛生事宜方面，換言之：區議會顯為公共衛生機關，城區與鄉區之別，亦即在此。因鄉區人口稀疏，不若城區人口之密集，所遭遇之衛生問題，不逮後者之嚴重，故其權力範圍亦較小。各區議會必須任用醫官 (Medical Officer) 一人，衛生觀察員 (Sanitary Inspector) 一人，一九三三年議案且有明文規定，使各區議會可以任用醫官一人，而禁止其參一私人營生。註三 區城：過小，而無力任用一醫官者，可與所屬道議會磋商，聯合兩城或兩個以上區域，共同任用醫官一人。除去公共衛生官吏以外，各區議會亦須任一秘書財務員各一人，並得委任其他官吏，城區議會亦須委任測量員一人。

至十九世紀之末，英人既以統一之普通地方政府，較優於專務機關，致使區議會亦能主辦公共衛生以外之事業。直至最近，區議會通亦為公路機關，惟一九二九年地方政府案採取擴大行政區域之

政策，將區議會之大部公踏權力，移轉於道議會行使。在一九二五年徵稅與估值案下，城鄉各區議會均為課捐機關，因而關於財產之估値與夫地方捐之徵收，亦為其職責所在。在許多其他議案之下，區議會亦被利用，而為主持特定事業之地方機關。一九三三年地方政府案第二七四條附有一種重要規定，授權道議會，但能應區議會，以主辦任何道內事務，但亦設有例外。

(註一) 注意一九三三年地方政府所敘述定名之簡單化。

(註二) Local Government Act, 1933, § 33. 此類命令可由道議會廢止之。

(註三) 一九三三年議案第一一一條廢除一九二九年議案第五八條所含各項條款。

第三節 行政區 (The County)

一八八八年地方政府案規定設立民選道議會，以為道內地方政府，以代清平吏所組織之季期會議。因道議會為季期會議，繼承機關，結果行政治所治理之領域，與普通地理道 (Geographical county) 多不符合，而須依照季期會議之統治區域，並須注意其原有之權利。例如伊利島 (The Isle of Ely) 約克道三行政區 (Three Ridings of Yorkshire) 以及林肯道之三部分，(Three Parts of Lincolnshire) 各受各該道議會之治理。(註一)

一八八八年議案所定道議會之組織，純以一八八二年市法團案所定普通市議會組織為模範，一八八八年地方政府案第二及第七十五條，除有微小變遷外，明白規定一八八二年議案適用於道議會。一九三三年地方政府案所含地方政府法典，不再提及上述議案，而直接規定道議會之組織與職權。道議

會由主席一人，參議員與道議員各若干人組織之。其與區議會或教區議會不同之處，除有主席一人外，道議員分爲兩類，其選舉、推選方法、及任期長短各各不同，是道議員佔全會議員四分之一，參議員佔四分之一，換言之，參議員計佔道議員三分之二。道議員由地方政府選民所直接推選，任期三年，全數改選。參議員任期六年，其中半數每年與道議員同時改選，惟參議員不與選民直接接觸，而係由道議員所推選。因此，每三年後，半數參議員由道議員推選，以補足其缺額，道議員及具有道議員資格之人民，均有當選之權。

道議會議主席每年由道議員與參議員所推選，主席須爲參議員，或爲道議員，或具有當選道議員資格之人員。在任期內，主席擔任議會之一切會議，並爲道內之當然清平吏。道議會主管廣大與疎散的區域，所主事務，大抵由委員會辦理之，法律僅規定道議會每年必須開會四次。（註二）

道議會之效力甚多，不易作正確之概述。上段曾經述及，近來英吉利立法政策，多主張由高級地方政府主持地方政務事業，致道議會之權力，逐漸增多。在有些事件上，道議會爲全道之唯一地方機關，例如道議會爲救貧，固定農及特定衛生事業之主機關，除少數較大普通市及城區外，主辦全區之警察與教育。在其他事件上，道議會則僅有監督權，如在公共衛生事宜上，管理區議會之活動；又對教區及道以下區域之疆界的變更，可以行使廣大的權力。在其他事件上，道議會與區議會尚可行會同權，如兩者同可主辦此類事業，關於此類者，則有河流混濁（River Pollution）及固定衛生事。

常設聯合委員會（Standing Joint Committee）道警察所處地位，比較奇特，警察不特爲地方政

府之專業，並與司法行政發生密切關係。當季期會議之行政效用移歸道議會時，時人以爲清平吏對於司法之管理，不能放鬆，因此道內警察機關不爲道議會本身，而爲常設聯合委員會，其委員由道議會及組織季期會議之清平吏，各推其半數。（註三）

道官吏 道議會所須委任之主要官吏，則爲道秘書，其任用程序，涉及奇異的規定，如欲了解，則須一覽道政府之歷史背景。在一八八八年地方政府案通過之前，清平吏組織季期會議，後者不特爲一種法院，並爲道內之地方政府。因此，道秘書不但在司法事宜上，擔任法院之秘書，並須主辦牽涉地方政府之繁複文書事宜。當一八八八年議案組織道議會，並將季期會議之行政事宜移歸辦理時，擬案人深以道內新舊機之交替，雙方關係上必致發生許多複雜問題，其最好解決方法，在兩個機關之事務，受同一主管官吏之監督。因此，該案規定道議會秘書及季期會議秘書應由同一官吏兼任，並應由管理道內行政之聯合委員會委任之。積時既久，道議會與季期會議兩間之關係，大體決定，一方面這兩機關自應發生密切關係，但這種需要不若前此之迫切；另一方面法律賦予道議會之職權，既一無二，致道秘書之職責，爲嫌繁多。並且道議會之主要官吏，由這外機關所委任，道議會且不能以直接管理，似亦爲對於道議會之侮辱。因此，一九三二年地方政府秘書案（Local Government Case, No. 2）將這兩種職位分開，授權道議會，使能委任秘書；並任季期會議自委其秘書；但該案不甚徹底，祇有於可能時仍應委任官吏一人，兼理兩種職位。惟此案所涉道議會秘書之委任辦法，爲一九三三年地方政府案所廢除，並重加訂定。簡言之：在上述兩種法例規定之下，道議會於委任道秘書時，必須注意其是否樂意，又是否適於擔任季期會議秘書。當季期會議秘書去職時，道

議會必須通知季期會議，說明道務是否願意擔任該職，如果願意接受，而季期會議於固定時期內，又未另委他人，則道務即自動兼任。爲地方官以簿記主任爲例，一九三一年及一九三三年兩案通一年規定：在一人兼任兩職之區域，辭去一種職務者，則自動辭去他職。（註四）

除去道務書以外，道議會必須委任道財務員、道法官、道測量員、以及他必要人員。在規定特等事項之下，他議定下，道議會尚須委任各道官署官吏，如度量衡觀察員，及公共化驗員之類。

適在他項事件上，重要一途不僅爲地方區域而在。他目的上，亦有其重要所在。道內之政府機關固爲道議會，但道內尚有其他機關，所主事務，亦有與地方政府所辦者相類似。例如道亦爲季期會議統治區域，分爲小會議區 (Township or Local Divisions)，並與前此百家邑 (Hundreds) 相符合。道亦爲執行 (County) 管領區域，執行吏每年由主權所委任，但時至今，此項官職已不重矣，道務初不過實施高級法院命令與文告而已。

當執行吏職責降落，而不能適當的實現道地方軍司令 (Commande of the County Militia) 之職責時，道務制則就各道委任副官 (Joint Lieutenant) 一人，主持執行吏之軍事職責。在道警察尚未獨立之時，道官吏於維持公共治安方面，既祇能依賴教區內無效率的警衛隊 (Parish Constabulary)，則道務須能獲得地方軍之協助。爲注意此點，見當時逐漸形成一種慣例，是即副官一經委任，照例委任季期會議保管員 (Keeper of the Record of Quarter Sessions) 並爲道內首席清平吏，這種辦法固當於清平吏委任方面，對於主權可以發生重大影響。惟地方軍消滅後，副官已無軍隊，可資統率，職位雖極崇高，而無固定的職責，但副官仍爲道軍聯合會 (County Territorial Association)

之地位，前曾與各級事上之關係，仍為季期會議記錄之保管員，在顧問委員會協助之下，對大法官 (Lord Chancellor) 提出道內清單名單。

驗尸官 (Coroner) 之地位，亦復低落，直至現今，此項官吏，除檢驗可疑屍外，已無重要職責可言。自一八八八年地方政府案通過後，驗尸官由道議會委任之。

約論 行政道由道議會治理之，其效用可分為下列三類：在有些事件上，道議會為全道地方政府之唯一機關，在其他事件上，行政則由管理較小區域之低級機關負責，惟其活動則多少受道議會之管轄；以後，在專門有些專業方面，道議會與低級機關可以享受會同權。道劃分為區域，而由普通市議會，或由議會，或由郡區議會治理之，大抵主持公共衛生事宜。城區不再劃分，鄉區再分為鄉教區，由小區議會，或由議會治理之，主持少數微小地方政府事宜。

(註一) 除倫敦外，英吉利與威爾斯共有六十一個行政道，各道之名稱標定於一九三三年。

(註二) Local Government Act, 1933 3rd Schd, Part 1, para. 1.

(註三) Local Government Act, 1888, §§ 9 and 30.

(註四) Local Government (Clerks) Act, 1931, §§ 1-2 and 4; Local Government Act, 1933 §§ 98-106.

第四章 普通市 (Municipal Boroughs)

為求普通市之解釋起見，吾人勢須再行簡述普通市之歷史。在中世紀時期，普通市逐漸成為城市

中心，逐漸解脫封建地主之管理，並獨立於道內普通組織之外。後種特權大抵得之於王權所頒市憲，倘能脫離執行吏之統治。惟當時迄未形成統一的制度，各省市憲規定各省市所能享受之自治權，自授予徵小特權，以至提升為道，並使各有執行吏，應有盡有。（註一）以後清平吏在地方行政上逐漸重要，各省市各有清平吏，大市且可自行組織季期會議。

在十七世紀中，普通市逐漸腐化，半為亂發市憲之結果，半為禮學建立普通市（為政治目的）之結果。在後一世紀中，革命所主中央不得干涉地方事宜之原則，加速完成此種程序。結果地方政府發生新問題時，政府乃不欲聽任市法團自行解決之各種地方議案且就各市設立各種徵選專員。

都市改革 依據歷史背景，一八三五年普通市法團案大抵注意於去除腐敗之可能，求覺有大行擴張普通市地方活動之必要。因此，該案特別注意普通市之內部組織及其公有財產案（註二）擬定一種統一的計畫，使一切市議會均由人民推選。自一八三五年以至一八八二年，改進的普通市顯可證明其能維持行政上之高度效率，是年之市法團案即所以營造一部分最有進步的及最重要的地方政府。

一八八二年市法團案究仍附有歷史的色彩，僅行規定其組織，授予少數地方政府上之權力。因此，市區之真正地位，須求之於建立或整治特定事業之衆多法例，即在一九三三年議案通過後，仍須如此。關於此點，一八八二年議案反映一八三五年之社會情狀，當時人士固以市區之消極改革，亦為不可能之事實。因此一八八二年議案於重訂一八三五年議案時，未曾規定中央管理，（註三）其與一八三四年救貧法修正案顯然不同。結果，即至現今，市區所享受之治權，較大於其他各級地方政府，有過多的城區顯多希冀變為市區，其目的不僅在增高其權威，而在減輕所受高級機關之管理。

近代普通市法團 (Modern Municipal Corporations) 一九〇三年地方政府案轉載一八八二年普通市法團案，適用於現今一切普通市，惟倫敦城 (City of London) 則爲例外，此城既未經一八三五年議案改革，至今仍保存其中世紀之組織。此案亦適用於道市，但不廢除其所享受之奇特特權。至於有些市區因爲主教駐節之地，曾得有「城」之尊榮名號，但除有此項名稱外，其地位與普通市區無別。(註四) 並且新市區一得市憲，則適用一九三三年所定之統一計畫，因此以後不復有奇異之可能矣。

市議會 在討論市組織時，吾人必須注意市區之法定特點，以及與其他一切地方政府不同之處。教區議會、城區議會、鄉區議會、及道議會均爲公共法團，而各該區域之人民，則不爲法團，反之，普通市法團係由市長、參議員及自由人 (Citizens) 所組成，(註五) 自由人即爲市區內之地方政府選民。因此，以市區言，其法團不爲市議會，而爲全部選民。不過，這種區別純爲形式，因市法團之行動，祇能由其議會代行，是即由市長、參議員、及市議員行使之。

地方選民推選市議員，任期三年，每年改選三分之一，如果市區劃分爲分區，則各分區所推市議員之數額，必可以三除之。(註六) 參議員等於市議員之三分之一，任期六年，每三年改選半數。參議員須爲市議員，或具有市議員之資格，凡此均與道議會所規定者相同。惟市參議員之推選方法，與道參議員之推選方法則不相同，道參議員通常祇由道議員單獨推選；最初市參議員由市議員及連任的市參議員共同推選之，一九一〇年普通市修正案始將道參議員祇由道議員推選的方法，實施於市議會，一九三三年議案第二十二條亦即如此規定。市議員與參議員每年共同推選市長，市長人選須爲市議

員，其任期由議員會議之決議。市長於任職時及卸職後一年，爲市區內之當然清平吏；在職時期，市長存留於首領地位。（註七）市長擔任市議會主席，並負有各種職責，惟其最重要的效用，在任市議會之表，並表市區之精神。

歐一九二五 議案，普通市議會每年必須舉行四度會議，考之實際，市議會與其他地方衛生機關相同，大抵每月舉行會議。此外，法律亦利用市議會，以主辦許多其他事業。

市官吏 市議會爲市區之地方政府，必須委任市秘書、市財務員、市測量員、市警官、市衛生觀察員各一人，此外尚可自由委任他項官吏。市秘書之地位，在地方政府事業中至稱奇特。市秘書之職位，始於古代，市秘書如爲官員，其職責初不以保存記錄、辦理文件及主持市區之訴訟爲限。市秘書爲市區之執行首長，爲市議會及一切官吏之首長，一切重要工作或擬定的計畫，均須經過市秘書之手，故市議會及其官吏之事務，皆以市秘書爲中心。

行政道與市區 以各該地方政府效 及一八八八年地方政府案之結果言，則吾人須能區分道市與普通市。此案對於道市與普通市之關係，將普通市降爲城區之地位，難則最小的普通市仍復能維持其獨立的警察職權。反之，該案將大市提升爲道市，自成爲獨立行政單位，註八惟以組織言，道市仍絕受適用於一切市區之普通法律支配，此項法律現已包含於一九三三年議案中。又依一八八八年議案之規定，道市絲毫不受市議會之管轄，除有微小變異外，市議會在各該市區內賦有道議會一切權力。因此，在市統治範圍內，道市議會同時爲一市議會，一城區議會及一道議會。但在其他事件事上，如同司法行政之類，道市雖不受行政道之行政管理，仍被視爲在地理道之區域內。究此尙須注意

者，市區本身之爲城道者 (A County or A City or Town)，與現今之道市仍屬不同。市區之爲城道者，除去地方政府事業行政外，在一切目的上，均立於地理道外。至於存行政事宜上，是否不受道議會之管理，則純以其於近代會否被建爲道市。

一八八八年地方政府案將一部分市區，其人口至少在五萬以上者，建爲道市。其他市區人口達到此項數額時，亦可由衛生部長頒佈臨時命令，(註九)而升爲道市。

一九二六年地方政府案，是即道市與調整 (County Boroughs and Adjustment) 案，提高人口之數額，變更建立道市之程序，其條款重行訂定於一九三三年地方政府案中。到了最近，依法，市區須能由國會通過私人議案 (Private Bill)，始能建爲道市；並且該市人口須在七萬五千以上，始能提倡該項議案。對於市區升爲道市之限制，觀一九二九年地方政府案增高議議會及道市議會之權力，自屬昭然若揭。以道議會言，其權之增高，且損及區議會及市議會之權力，近代英吉利政府之政策，在於可能範圍內，增大行政區域之面積及財源。

(註一) Millward, *Constitutional History of England*, P. 52.

(註二) 此案適用於頁七十八 市法團，其他則不受其管治。

(註三) 但公共財產之讓予與合同之簽定，則爲例外。

(註四) 參看一九三三年議案第十七條；此稱尊榮名號由王權頒發，許狀授予，以示其爲特權行爲；但亦可由國會通過地方議案授予之。

(註五) 參看一九三九年議案第十七條及第一二九條；以城言，市長參議員及公民合組爲公共法

閱。

(註六) 有些普通市會劃為分區，其選舉則採普通制。

(註七) 市長於任期時期亦為副市長，當其辭職。

(註八) 八十三 諸市 名稱見 *Solid Part I of the Act of 1933*。又二七三 個普通市表列

於 *Part I of the same Statute*。

(註九) 見臨時令會節。

第五節 首都

以上敘述所述之地方政府，是為主律並吉司和威爾斯 (Wales) 全境地方行政機關，首都則屬例外，故人所稱之倫敦區域，其地方政 在 多方面，與外不同，組織與效 比較奇特。

在首都區域 地方政府，受許多不同的法律統治，一九三三年地方政制案不曾設法合併。

(註一) 並且倫敦地方政府之問題，在程度上及種類上，與一般地方政府 問題不同，因此主辦特定事務 議案，或則不同於倫敦，而往往以特別立法；或則含有特別條款，附以適 於倫敦之字樣，或則則給予變通，以能 應首都區域內地方政府 需要。

採行制度 理由 吾人所以另籌敘述首都，計有三理由：(一) 倫敦既為奇異首都，並為政府所在地，其地方行政自應 以特 研究。如警察科未曾授予於任何地方機關，而由內政部直接辦理。(二) 都市人口激增，其衛生和清潔問題 發生，自必較 他地方政府為早。(三) 大倫敦積

既大，人口飢寒，其需要特別組織形式也，自無疑義。

吾人如果一度研究倫敦政府之形式，則構成此項分區制度之三種原因，當為顯而易見，倫敦城與其他區域亦復大相懸殊。緣此都市中心人口增加甚速，逐漸向四週發展，暨及今日，仍復向其他行政道之鄉村區域發展。倫敦城之合法權力，既不能推廣而及於其他城市，故在近代地方區域中，仍復保留中古時代之組織。

倫敦城 (The City of London)

倫敦城為大倫敦向外發展之中心，而本身則未曾擴張，並仍保存中古時代之許多特點。非特一八三五年和一八八二年兩度普通市法圖案及一九三三年地方政制案未曾影響倫敦城，而倫敦會議會案雖欲統一首都政府，而倫敦城地位仍未變更。因此倫敦城雖位於首都中心，在法律上對首都仍屬獨立，自行辦理警察，在許多方面，不受倫敦會議會之管治。

倫敦城為分區制，稱為 The Mayor and Commonalty and Citizens of the City of London 倫敦自成一區，自行推選執行吏，其市長為城務官處 (City Lieutenancy) 之首長，且為倫敦商埠之海軍大將 (Admiral of the Port of London)。王對於此城，先後頒發數次市憲，現今仍受此類條款之管治。在此類市憲規定下，倫敦城由一海軍治理之，各有其特定效用。吾人於研究倫敦城之組織時，可知在中世紀，商業獨特，為各該市之地方政府。

第一為參廳署 (Court of Aldermen)，由市長、執行吏、參議員、七十名 會會員 (Liverymen) 及城內自由人組織之。這個機關每年推選兩名執行吏，提名兩個曾經擔任執行吏之參議員，

其交與議會，由該署推選一人為市長。如該署 (Council of Municipalities) 由二十六名參議員組織，推選內數身任其全職分爲十五分，各推選一人，於一名則表已不在外區 (District) 內者，(註二) 則在該會中 (Council) 內行，地方官亦選民均可參加 (註三) 參議署推選特定官吏，如市長、警長、法官、城守等，各參議均當當然官吏，單行職權時，則具有小會議中兩或稱以上諸項權力。國內各則由市長、參議員及審判長主持，但此法院在刑法上之權甚小，類案件大抵由中判事法院辦理。

最奇固有衆議會署，由市長、參議員和一百零六衆議員組織。衆議員係在市議會中推選之。衆議會署 (The Council of Common Council) 爲倫敦城之真正政府機關，管理公、財產，擔任市內衛生機關，維持 姆斯 (Moses) 河上特定 標，普通言之，其所有地位，與市議會大致相同。但在有些方面，則隸屬於倫敦市議會之下，與京都市議會頗相類似，在教育事宜上尤爲如此。

就此可知：倫敦城保存其古組織，而行政代法則所賦予之權力，國會尊重其往 光榮歷史，並非認爲其組織可以適應其地方政府之需要。城內地方行政之進行固亦困難，其原因不在其組織之完善，反之，其問題甚多，而有主持改革之必要。

倫敦城以外 倫敦政府

倫敦人口一經超越倫敦城疆域以外，則不受城政府之管治，上列已曾言及。而當時城外 繁盛區域，極多由教區管治，輔以普通官吏，當然，其職權亦極其狹窄，許多問題均不能商營解決，而有動之以致行政機關之必要。但如公路之維持與道路 修築，均非教區組織所能

委任。國會於十八世紀初，乃議定，委任總巡警員 (The Constable) 此項辦法雖可促成臨時改良，然亦不免有困難。

清道 (The Sweep) 大倫敦清道問題，由前下水清道員 (Commissioners of Sewers) 分別主持，亦多缺乏效率。除各有特定經費外，且須謀求下水清道之經費，至十九世紀初年，當時計有八下水清道員機關，至一八四八年為一公，乃在簽通過後，政府乃統首都區域，設立一新下水清道員機關，此項工作始告統一。

司法與警察 前此倫敦市中所設獄給官員，大抵缺乏效率，所設清道吏，亦多發生腐敗事件。至十七世紀末年，清道吏有設立法院，頒發拘捕狀之權，結果乃由 (Bow Street) 承審。清道吏，逐漸變為有給警察法官，至十八世紀末年，地方頗有強效之項。一七九二年京都清道吏案 (The Metropolitan Justice Act) 通過，即在整理這兩個問題，此案建立十個新警察局，連同弓街警察局，各設三法官，均由王權所委任。其薪俸則由所收規費所集或款項支付之，其不足之數，則由中央政府之總集賦 (Consolidated Fund) 支付之。又各局設有六有給官員，一方面執行令狀，一方面實現有給法官之命令。而全部司和警察行政，均置於內政部長管理之下。後警局增多，警員數目亦有增加。(註四)

首都府有給警察法官之存在，准其時之情形，則可受別呼。至是首都警察始能自成一單位，由專員一人及助理專員二人主持，但內政部長亦有一下。其五其管領區域乃擴大及於倫敦周圍十五英里內一切地區，惟在教區則維持其舊制。及至今，大倫敦警察系統一仍舊，首

警察、學內政部、管理，由王儲所派員。其地方自治法（第六）之費一部分歸於特許管理，一部分則仰賴政府供給之。

教區委員會 Vestry 與區局 (District Board) 倫敦城外，此等幾個的都市組織，而都市問題發生又較早，國會乃不得不在他區城賦予於新機關。職權，在首相授予於教區委員會與區局。及此時，全國教區與教區委員會之地位，雖大行衰落，在首相則益為重要，而為主地方行政。常態單位。不過，這種制度在組織上既不統一，並附有極重要缺點，是在此類單位上，無高級機關行使普通管理，更無調協其工作之計畫。為消除此項缺點及根本改組倫敦政府意見，國會於一八三五年通過首都管理案 (Metropolis Management Act)。

改革與調協 首都管理案改革教區委員會與區局組織，(廿七)並將當時存在的砌路專員機關所賦有之職權，移轉於新機關行使。該案另行設立首都工務局 (Metropolitan Board of Works，委員四十六人，不由納捐人所推選，而由首相區委員會與區局所推派。此項機關在整首都區域，可以行使特定權力，管理一部分事業：如主要下水道、街道與橋、及救火隊類。

一八八八年地方政廳案廢除首都工務局，而以倫敦市議會，其組織似其他道議會，其議員由納捐人直接選舉。最後一八九九年倫敦政府案廢除原有首都教區委員會與區局，而代之以二十八個首都市議會 (Metropolis Borough Councils)。

不由地方機關主持事業 現今首都政府機關繁多，其職權與事分配，至稱奇特。首都警察實際由中央政廳直接辦理，此外尚有特定機關，辦理特定事業：如管理碼頭之倫敦商埠機關 (Port

of London Authority) 泰晤斯導河局 (The Thames Conservancy) 首都飲水局 (The Metropolitan Water Board) 及倫敦客運局 (The Lo do Passenger Transport Board) 類。

地方政府之相 關係 至是，吾人可以研究首都內各級地方政時間 相 關係，及其效用之奇 配，又其內部組織如何？與省外同類地方政府如何不同？均為吾人所須注意之問題。

倫敦 以其本身所依據之法律及其與倫敦道議會 關係言，倫敦 地位至稱奇特。大體言，倫敦行政道確實包含倫敦城之區域，但在很多方面，倫敦城衆議會幾乎純全獨立。(註八)此項普通規程和許多特別法律，使倫敦城對於倫敦道議會所發生 關係，亦極奇特，在有些方面，絲毫不受道議會之管理；在其他方面所受管理，遠較首都市議會為輕。

倫敦道議會 以內部組織以及在本區內所行使之權力言，倫敦道議會在有些方面，與普通道議會不同。倫敦道議會有主席一人，道參議員和道議員各若干人，除參議員僅佔全議會六分之一外，其組織與其他道議會大致相同。惟其權力則較大於其他道議會，此項區別 主因，厥為行政道全境純為城市性質，實際，在這一方面，倫敦道議會 似道市議會，而與普通道議會不同。惟境內主要道路及警察均不受其管理，此又與二者均不相同。倫敦道議會為區內唯一教會機關，又在主要下水道、街道、房舍、教育及公共衛生方面，具有最大權力。至於首都市議會在這些方面，至多祇能行使餘剩的權力，並嚴 行政道 管理。例如在一八九一年公 衛生案下，註九首都市議會得以行使廣大衛生權，但市議會如不實現 空所定 職責，市議會可自行主持該項 事， 責令相關市議會負擔其經費。又在許多事件上，首都市議會 權制定衛生事實上 地方法，而該議會則具有類似權力，且常有

優先權 (First Mover) 並且，首都市議會在各該區域內，有實施該議會所定地方方法之職責。同樣，在各該區域內，倫敦市議會和首都市議會同可制定地方方法，以實現良好治理，以取締妨害物；但首都市議會所制定之地方方法，不得與該議會所制定者相衝突。(註十)

首都市於行一特別借款時，亦應受該市府之管治。關於此項事件，計有兩類不同的法典存在，其一兩各稱首都管理條例，其他則由一八九一年公共衛生(倫敦)案所擬定；後此議案於授予借款時，大抵引此兩法典所制定之條款。有前一種法典下，首都市政府必能得該議會之批准，始可借款，惟如該議會不予同意，則由申請於衛生部；反之，一八九一年公共衛生案之條款適用時，則須經衛生部之批准，該議會之同意則無必要。

就此須知：首都市政府並非純為該議會所交付之指令，亦非純全受其管理。反之，各市均主辦重要政務，大多為衛生方面。職權，又為：內 估價和課捐機關；並且市政府亦曾注意本區以外之問題，而認為共同問題。例如各市間組有都市 聯合委員會 The Metropolitan Board of Sanitary Joint Committee)，由各商及衛生城鎮代表組織。這 委員會係為一種自動組織，原不賦有何項職權，惟其有之項機關，則在 開利給 事件，可以提出討論，並可收局部調協之效。

首都市政府 首都市議會不受一八九三年普通市法國家之條款的管治，亦不受一九三三年地方自治法條之限制，而係由一八九九年行政法所建立。因此，首都市議會與一般普通市議會很多相異 點：(一)首都市議會本身為法團，而普通市議會之全部選民合組為法團，市議會僅為其執行機關。(二)首都市議會與普通市議會均有市長，而普通市議會，則在首都市中，參議員僅

債總計全數六分之一。而不為三分之一。(三)一八九九年倫敦政府案規定：經首都市議會議決，並由地方官、市議員、市司、則全體市議員可以同時改選，同時推選，以普通市議員局部改選。慣例。此種普通市議員之改選，皆由首都市議員任期為三年，並同時改選。(四)首都市議會之一切賬目，均由市議員管理，故推選市議員之規定，亦與普通市議會不同點。(註十一)

(註一) 詳去「註二」及「註三」管治。合委員會區審計及地方財政報告以外一九三三年地方政府案不適用於首都內之地方機關。

(註二) *Part. of. Ch. p. 226.*

(註三) 前上祇有三會會員可以參加。

(註四) 參看 *Act. Part. Justice and Police, p. 108.*

(註五) *Part. of. Justice and Police Act, 1856.*

(註六) *Metropolitan Police Act, 1838.*

(註七) 該案設立二十三個改選委員會及十五個區工務局。

(註八) 一八九九年倫敦政府案第一條「倫敦城不為首都市；雖在有些目的上，其所具地位，與首都市大致相同，教育亦屬此例。」

(註九) 一八九九年倫敦政府案第三十一條所修正。

(註十) *Local Government Act, 1888, 2nd. Sect.*

Part. of. Ch. p. 284b.

第三章 區域之變更

在本章中，吾人可分三點討論 各級地方政府，集合於一章內，研究疆界如何可以變更。地方自治系統之建立，與事務機關之設置不同，如須嚴格實施，則有不能適應實際狀況之弊。因爲在 一 時，適於一種事之區域，而在另一時代，可以根本不適於新事之實施。同理，區域性質之變，或於人口 增減，或緣於工廠 建立；及礦產之開採，而地方政府有重行調整之必要，本章在研究如何解決此種問題。柔性的規定。同時吾人尚須注意者，地方政府希圖升高一級，或擴大疆界，祇能依法呈請，而無要求 權利。（註一）以疆界 擴大言，這種問題發現之機會較多，其 自批准 規定。普通條件，不論經由國會或衛生部批准，地方政府必能符合此類條件，其擴大計畫始 自批准 當然，英國尚未制定嚴格的規則，但於批准擴大計畫時，通 考慮其特定事宜，如 兩個合併 相同的及 別的利益，事 之效率與福利，以及相關人民之願望。又主張併入區域 人民，能否享受鄰 所供應 事？是否反對併入，而藉以逃避其負擔？

新機關之建立與現存區域之變更 新機關之建立，某足以摧毀原有系統也，自甚明顯。因此，吾人可以新機關之建立，爲現存政府區域變更之一種形態，除去普通市外，法律固曾注意此問題之各方 面。前此普通市之建立，依據國王所頒市憲，而民引以爲榮，其建立方式，自與其他各級地方政府不 同。一八八二年普通市法闡明所合法律，除去一部分微 變外，由一九三三年地方政府案重行訂定 之。廣義言之，普通市仍由王室市憲建立之，但尚須注意程序上之許多細小事件。

第一節 普通市之建立

在一八八二年普通市法開案下，市區的建立之第一步，為相關區域擬定申請書，呈付國王在院中提出。Municipal Council，呈請願，市憲，到了現代，區域請求建立為市區者，大抵由相關區域之地方政府或鄉區議會提出，但於草率，陳呈請，則亦加之保障。例如一個區域如欲建立為市區，則該區議會須於第一次特會議，並經全體議員之多數議決，提起申請書，又於一月後，該項決議須能再經第二次特別會議之多數通過。在一八八二年議案下，區議會雖可實際代替地方人民，提起請求建立申請書，亦無償付之經費，權力，而採取由地方人民捐集保障經費 (Certificate) 之辦法，該項申請書如欲批准，其經費由新建立市區負擔。一九三三年議案既經承認區議會可提出申請書，擬似，認該項經費，申請書，被駁斥，亦係如此。因該案亦曾明白規定，新建立之市區之項皆付市憲所需之經費，亦未重載。案之條款，承認樞密院委員會有授權提案人以負擔其經費，該委員會，能令合呈其人償付反對人所之經費。(註一)

普通市憲，程，申請書提交國王在院中時，樞密院則對王供獻意見，以定願否市憲與否。一九三三年議案亦曾明白規定，申請書，有相當公，相關方面，樞密院委員會提供意見，或在地方發表其意見；但請人於提出申請書時，亦須通告該議會及衛

生部。樞密院委員會如主要舉行地方調查，衛生部長則須實行，以探聽地方輿論，實際該部通常下令舉行此項調查。最後，樞密院委員會在決定議案准否之前，至須於一月前正式公告，聲稱該會所研擬是項申請書，相關方面可以決定是否贊成，對，或擁護該項申請書。（註二）

樞密院委員會既能獲得此數方面協助，而獲所需消息，至是則須決定應否建議王權，頒發市憲。依慣例委員會通常命令申請人，證明該區是否於建立為市區，注意該區域在人口及稅源上之重要與穩固，以及業之供應方式。此外，委員會亦常注意各該區域歷史傳習，以爲決定頒發市憲與否之一種理由，無論如何，消議會或衛生部所提供意見，委員會須加以充分考慮。

方案 (Scheme) 一個區域建立為市區，則該新市區與現在地方政府兩間關係亦須解決，照例市憲不能迅速頒發。因此，一九三三年議案規定，樞密院委員會決定新市區與現在地方政府兩間關係之方案，以定其效用、財產、收入及義務之移轉與調整。此項草擬方案，或由樞密院委員會所擬定，或由申請人所提出；而此項告白且須登載於倫敦公報，London Gazette，或即在地方公佈，便於後此一月中，相關部分可對此項擬議方案，提供意見。此項方案亦須通告內政部長及衛生部長，而在有此情形下，亦須通知運輸部長及教育部長。樞密院委員會既考慮各方面所提供意見，則須決定該項方案，決定後仍須就地公佈，又須公佈於倫敦公報上。此項公告規定於一個月內，反對派人士可以提供反對已定方案之申請書。在該項時期終止時，任何地方政府，或相關公機關或相關區域內二十分之一之選民提申請書，反對該項方案，則樞密院失其最後決定權，而該項方案須經國會通過議案批准之。在這種情形下，國會中之程序，至稱奇異，國會以批准此項方案之草案爲公共草案，但如有

反對申請書提出任何一院，則該案須交付專務委員會討論，該會聽取反對派人士之意見，恍若爲一私人議案。反之，地方如未提出反對申請書，則已定方案於公佈一月後，可由國會通過議案，或由樞密院頒佈命令批准之。方案一經批准後，王權則頒發市憲，建立該區爲市區，（註三）而適一九三三年地方政府案關於普通市之條款。

市憲與方案 市憲與方案各有不同的效用，市憲建立市區，將市長、市參議員與市議員組爲法團，規定市區之疆界，決定市議員之數額，並制定辦理地方選舉、分區（Ward）。除選舉上臨時佈置外，市憲一運行，顯爲恆久性質，而爲合法團體組織文獻。反之，方案則純爲補充性質，牽涉表面問題，而不及內部問題，其效用在調整現存地方政府之權力、責任、財產、收入、及義務，而使新立市區，可以適合地方政府系統中。（註四）

一八八八年、一八九四年及一九二九年各屆地方政府案，均含有授權變更區域條款，一九三三年議案可謂集大成，其主要原則在避免區域重疊，疆界交錯上之混亂，第一五條規定，可知其梗概矣。「在本案此部分規定下，每次疆界之變更，必須注意，一、地方政府區域疆界，不得交錯於任何地方政府區域疆界中。」

（註一）一九三三年地方政府案第一三三條。

（註二）一九三三年地方政府案第一三〇條。

（註三）市憲於批准後須提交國會之院。

（註四）Harr. of. cit. pp. 60-61.

第三節 道

一八八八年地方政制第五十四條。經衛生部長，以現行疆界，現令則附載於一九三三年地方政制第一四一條，依據此條，行政區域可以變更，或由於改變疆界，或終於釐定疆界，或則合併甲道與乙道，或則將一道分為兩道。此項地方衛生部長行徑，出以臨時命令的方式，註一但亦須注意因定數字給。(一)制身不能自行採取，必有相關道議會提出建議，要求之項變。(二)除因特原因，部長認爲不可違外，則須就地調查，以探詢地方輿論。(三)視官員於觀察後，提出觀察報告，部長既有報告爲根據，則須決定此項建議與否，並是否頒佈此項命令。如果決定頒佈命令，亦非不嚴守建議上條件，而須斟酌情形，加以必要的變更。但無論如何，此項命令僅爲臨時性質，必須開會通過後，始能發生實效。

以上項規定相似者，尙有同條所定關於省與市合併，此項地方亦由衛生部長行徑，祇須道議會通過後始有提出建議，部長可採取行動。

至於二道，或一道與一市市兩區域變，爲相關之變，所要求之程序採取較簡單之程序。例如：如二道合併爲一道，或一市與一市合併，仍須通過道議會。一市分與他部分全不連接，則須由道議會提出建議。如生道中如某按兩個市合併，則名目雖除，爲不一定要外，則須舉行地方議會，分爲兩市。此項命令亦須通過的變更。在這種情形下，部長之命令，不僅爲臨時性

法，以擴充其疆界者。不因其已曾採用一種方式，而事不能採用其他方式。註一因此，頒佈臨時命令，請求，可被視為非自由出私議案。申請書，報告，類如聯合國會兩院。其設規程（Ordinance），亦亦可視為符合之類規程。其有議會如是決定進行計畫，而利，其類規程，則須通知反對方面以及他相關人士，說明其計畫，以資充實。（註二）

選舉區域（Electoral District）之劃分，其目的在使各級地方官（如市長）均能變更方式不同稍多，在另一方面，則可使市與市並行，而無一區之劃分。其目的在使各級地方官均能變更方式，內部分區依據種種不同計畫，並實行兩具目的。最顯明者是：將分為城區與鄉區，鄉區再分為教區，不過這種分區不為普通選舉本身之目的。而在普通內轄之區則可以存於行政道內。其純為道本身之目的者，在將行政道分為選舉區域，各區推選議員一人，於劃分各類選舉分區時，必須注意下列兩要點：一各分區之人口應大致相同，而同時須在面積上懸殊，使鄉村與城市人民約有適當代表，並須注意人口之職與分配。（二）分區之劃分須得有勻稱的佈置，並能與區、教區、及分區（County）約相符合，並不致造成與道內現行地方政府區域無關係之分區。

選舉分區之變，為內政部長管轄之事件，因內政部長主管全國選舉問題，但有權劃地方政府之策動，內政部長始能採取任何行動。凡此由議會提出之項，如經議會要求，而道議會拒絕提出，或忽略提出，則議會亦可以提出項。此項議案，以及及選舉分區之變，或涉及道議員數額上之變，結果仍由議會提出。凡此項議案，均須由議會提出，須將此項變更計畫，通告有關區域之地方政府，並須將此項意向登載於地方報紙，反對此項變更之申請

書，可於六週內提交內政部。在六週之後，內政部長可以決定不受理此項建議，或則認為應行重行考慮。在後種情形下，二程序之歧異，則視乎會否接受反對申請書。內政部長如會獲得道內任何地方政府，或任何選舉區域中地方政府選民百名以上，或六分之一以上提出申請書，則須舉行地方調查。其他種情形中，內政部長可以免除調查地方輿論，而直接下令變更，或拒絕變更。（註三）

（註一）*Her. vol. 67, pp. 63-65.*

（註二）一九三三年地方議案第一四〇條。

（註三）此項命令不為臨時性質，而可自行生效。參看一九三三年議案第十一條。

第四節 市區（普通市）

第二級地方區域之建立或變更，在道內通常不須中央部院之直接干涉，在許多方面，道議會主管道內一切事件。但普通市之地位至稱奇特，前節曾經述及，歷史傳習素曾維護王權之古舊權利，是即市區僅能由王權建立之，而在市區疆界變更上，市區亦不受道議會之管理。在此種事件上，區域之建立為市區，顯有不利所在。

市區有變更，或劃定一區域時，或市境與他市區合併，或各區合併一個城區或一鄉區，則可呈請衛生部，頒發臨時命令，以實現此項變更。市區議會可對衛生部長提起建議，部長如以此類建議毫無優點，則不採取任何行動，否則必須舉行地方調查。市長於報告後，或則頒布臨時命令，以實現上述建議，或則加以變更後，始行批准，或則根本拒絕頒佈任何命令。

市分區 (Municipal Ward) 之區劃，由中央政府直接關係，適用於市區內分區之變更，分區之劃分，亦係由地方議會決定。此種劃分，以推選議員，若此則不分區，全部市區造成單一區。對於屬於單一區劃為分區，則由市議會決定，以行劃分，不論劃為分區，或變現有分區，或數目，或係經市議會之數額，祇能經手於議會院令 (Order in Council) 實施。如果市議會之願望變更，則由申請於國王，申請書亦須附載實現此類變更之建議，而此類事件亦須經地方自治國王在院中，以行受理與討論，而予以駁，亦可認為有理由，而應加考慮。如為後，則申請書亦祇求變更，再議其數目，並且該市區以此迄未劃為分區，則以後手續極為簡略，國王可以知照院令，以實施。所言之變更，在一切事件上，其手續則比較複雜，申請書如何批准，則市區內分區，亦須經市議會之復議，凡此均非經院所能單獨辦理，而須假手於部院。至是部院可申請書交付內政部，由該部委派委員一人，舉行地方調查，如有必要，則可準備方案，以資市議會之要求；此項方案提交國王在院中，以備 經院院令批准。方案一經批准，市議會則須將 容載於倫敦公報及地方報中，而方案亦應於院令規定之日有效。(註三)

(註一) 但類之適用於普通市及道市。(註二) 參看一九三三年議案第二四條。

(註三) Har. of. cit. p. 68.

第五節 城區與區

城區與區之區別，不但 範圍內變，且劃分上，即其身分存在，均受道議會之嚴密管

理。一九三三年地方政府案第一四一條所包含之權力，註一適用於一個城區或一個鄉區之劃分，或一個區域一部，移轉於其他區域，或區域合併，或鄉區變為城區，或鄉區一部變為城區，或城區變為鄉區，或新城區或新鄉區建立。消議會如得有要求此類變更之申請，則須舉行地方調查，但於舉行之前，則須佈告地方人民，通告相關地方政府，並報告衛生部長及他相關部院。研究調查結果後，消議會可以下令實現此項變更，但此項命令須經衛生部批准，始能發生效力；並且此項命令亦須佈告地方，且須呈報衛生部及他相關部院。公佈後六週內，地方反對份子可對衛生部長提出申請書，請求取消或變更消議會之命令。如有一部地方機關，或地方政府選民一百名，或三分之一地方選民（不論何者較少）提出此項申請書，則衛生部長於批准之前，必須舉行地方調查。至是衛生部長不得批准原得命令，而可廢棄之，或可變更其條款。（註一在採取後兩種行動時，衛生部長必須通告相關地方政府，而此種反對方面提出申請書，則消議會可以要求舉行地方調查；如此項變更申請，原由區議會所策動，則區議會亦可提出同樣要求。此項命令如為衛生部長所批准，則不須提交國會通過。）

消議會於發動此項複雜行動時，可以出於自身之行動，亦可因低級地方機關之要求，而採取行動。為消議會之政策視低級地方政府之建議。見一九三三年議會附有條例，規定消議會如經地方政界之要求，而欲採取行動，或頒佈命令，則低級地方政府享有上訴權，是直接申訴於衛生部長，部長於聽取議會，他相關地方政府，或地方人民意見後，有頒佈此項命令之權。

城區以下之各區，如似上述各項條例，規定城區劃分為分區，以推進城區區議會議員；規定分區疆界

或數額之變更，或分區即議員分配上之變更。道議會可以自動舉行地方調查，或因相關城區議會之建議而舉行；道議會知事經採取行動，或經頒佈命令，或經議會許可申訴於內政部長。此外尚有類似條款，規定必須登載廣告及發行通告一類，但不須經由中央部院批准。道議會於擬定一革命命令時，則須登載地方報紙，以便地方人民週知；並須等待六週，在相關部分有發表意見之機會。既經聽取各方意見，道議會可以下令，批准所要求之變更，同時將此項命令呈報內政部及衛生部。（註三）

鄉區以下之分區 對於鄉區之內部選舉佈置，道議會管理權尤大。鄉區選舉，通以教區為單位，但道議會可將一個教區分為幾個分區，變易其界，規定各分區所推議員數額，並可合併毗連的教區，以推選鄉區議員。唯一中央管理方式，即在此項命令必須呈報內政部及衛生部。

（註一）原為一八八八年地方政府案第五七條所規定，後為一九二九年地方政府案第四八條所修正。

（註二）Hart, of. cit. p. 69.

（註三）參看一九三三年議案第三七及第五六兩條。

第六節 教區

教區不論為鄉教區或城教區，以其建立和變遷，同受一九三三年地方政府案第一四一條所各項條款支配，與城區和鄉區正復相同。至於命令頒佈，以及經由衛生部長批准，其程序亦復相同。惟教區與城鄉各區之間，亦有一種不同點。一教區如果坐落於一個行政道內，不論其為城教區

或鄉教區（如爲城教區，不論其坐落於城區或市區內），道議會可擬定命令，提交衛生部長，規定教區疆界、變遷或劃分，教區之劃分，教區之一部移轉於其他教區，一個教區與其他教區合併，或建立新教區。反之，道議會亦能管理一個道市、區、縣，一個道市亦不能管理任何區議會，因其本身僅由一個或一個以上城教區所組織。因此，道市區域內教區之合併、移轉、劃分及變更上的權力，法律賦予於道市議會行使之。

城教區現已無政治意義，且不爲高級地方政府之選舉分區，惟鄉教區在這兩方面，均甚重要。前節曾經述及，道議會可建立和解散教區議會之權，可以頒佈及撤銷合併的命令，並可將大教區劃爲分區，以實現選舉上之目的。

第七節 區域變更上之連帶問題

在研究變更區域及建立地方政府之權力方面，此項建議必出於地方政府本身，此爲吾人所須注意之點。在祇有部長可以行使權力的時候，不論是否出以臨時命令的方式，部長亦祇能於獲得地方政府之建議或意見時，採取固定行動；在地方政府可以行使頒佈命令之權時，中央部院亦不能自動採取任何行動。高級地方政府如道及道市者，頗能維護其本身利益；但如道內區域之佈置，全由道議會主管，則難免有苟且及偶然的性質，因此，一九二九年地方政府案附有條款，規定道議會必須按時檢閱道內區域，並擬定變更上之建議，提交衛生部長，此類條款重復訂定於一九三三年地方政府案第一四二條。

上述條文規定，議會或能於十年後，將地方自治之實施，呈請中央，並且在十年之後，如爲衛生部所命令，則必須實行。同時，省、市、縣及鄉、鎮，亦舉行會議。既經召開，不得應否變更。省內之區域，亦須由議會或鄉鎮會議，於六星期內，在該六星期內，相關方面，可與該部提供意見，部長須予以考慮。如該項意見，爲地方自治所提出，則部長必須舉行地方調查，以後部長可以自由變更，或不變更，而下命令。如該項意見，爲地方自治所提出，則部長必須舉行地方調查，市區如於四星期內提出反對，則該項命令爲臨時性質，以後必須經國會議決批准，始能發生效力。在其他事件上，此項命令，可行，但亦須經國會議決。

財政上的調整 在區域之變及新政府之建立方面，實有一項變遷之命令或方案中，有些零星事件，須加以規定。辦理此類事件之權力，以及因變遷而須調整之事項，或須予以補報等類事實，記載於一九三三年地方府案第四六第一四八及一五〇各條中。關於此事，吾人可以注意兩要點：

(一) 變遷區域或建立新政府之命令，可含有修正地方自治之命令。關於此事，吾人可以注意兩要點：
1. 變遷區域，涉有相關政務機關，財政、收入、債務、經費及財務等項上之調整，命令中或方案中即可含有財產及債務上之調整。註二：如果實現變遷之命令，未曾規定必要之調整，則相關地方政府之間，可以商定財政上之調整；如不能商定，則可由地方推定公斷人公斷；如仍不能議定，則由衛生部長決定之。前此國會所通過之法律，除上述相關地方自治，須調整財產、收入、債務及費用外，未曾規定調整上之原則。關於此事，貴族院於一九〇七年曾發表意見，以爲：地方機關關於稅商關

備時，受變更影響之區域，其地方稅如果超過，或至少於辦理此事之費用時，則任何一方不得因稅額減少，或因行政負擔增高而致損失，而要求賠償。此三項條件，須決議一見，國會通過一九一三年地方府調轄案，後，通過一九一六年地方政廳（市及調整）案以修正之，此項法律現復訂定於一九三三年地方政廳第十五條。

在調整下，一個政廳所須償付他政廳之費，可以一次全部清償；亦可以分年清償，每年償付固定數額。如果採取前一方式，他方政廳則可舉債。

私證下變 (Alteration By Private Act) 就其須知：管轄地方政府之法例，雖亦規定變更地方區域之權力，但另有一種主要方式，可以實施任何變更。國會可以通過法律，實現一切可能事件，例如地方政廳可出提議私證之方式，而申請於國會。註四：此項提議當為地方政府所採用，有時因為地方政廳間知衛生部對政府變遷，因而假手於國會；有時亦因普通變遷疆界之方法，不能解除該項事件所發生之困難。地方人士提出私證法律，議之係由親身擬定，管理：在國會中之進程，可以接受調和，或致持反對。地方政廳所提之私證案，每年數目甚多，大抵牽涉疆界之變更或擴張。

(註一) 此類提議，各省市與市兩兩間疆界之變更，但須得道市之同意。

(註二) Local Government Act, 1925, sec. 181 and 178

(註三) Water, Electricity, Gas, and Tramways Act, 1920, sec. 130, 131, and 132.

(註四) 普通市如紐西蘭市，其人口須在七萬五千以上。

第四章 地方代表制度

地方自治之組織，其首為地方政府之主管機關，大抵倚賴地方人民之擁護。因此本章必須研究兩點：一為自治的範圍如何反映於地方行政中？一為法治精神如何實施此類原則？

直接民治與代表政治。直接民治。為直接民治。證例，在人口稀疏及面積微小之鄉教區中，地方人民可以直接進行。政府，教區集會係由教區內全部地方政府選民所組成也。在較大區域中，地方人口過多，不易集於一個機關內，地方事務過繁，不能在公共會議中適當辦理之，乃不得不採取代表制度。時至今，英國地方機關，除去教區集會外，均由地方選民推選代表所組織。(註一)惟代表制度。實施，於各級地方政府者，初非一致，容於本章分別研究之。

●直接選舉與間接選舉。英國各級地方代表機關。議員，大抵由地方選民直接推選，其任期大抵一致，多為三年。但在各級地方機關中，至少另有一部分人員，不由普通選民所推選，而由其所推選之代表所推選。例如，各級議會均須推選主席，稱為市長或稱為主席。(註二)

參議員制度。在採取參議員制度。各級地方政府中，間接選舉之範圍益復擴大，市區、道市及道議會均採行此項制度。歐州制，地方議會中四分之一的議員，稱為參議員，不由選民所推選，而由議員選，員亦可推選且有當選議員資格。人民。並且此類參議員之任期六年，每三年改選半數。但英國雖有參議員，無參議院，不為地方政府之第。院。在其任職時期，即為地方議員，其法律地位與一般市議員初無歧異之處。至於英人何以採取此種制度？其何故而加以保持？當於下段說明之。

參議員制度係由一八三五年普通市法闢案所介紹，所以解除保守派之恐懼也。此派人士以為：議會如全由人民所直接推選，而任期僅有三年，則這種不穩固的機關，如何可以適當的主持其重要工作，實施長期的政策。地方如果實施參議員制，其任期既較久，而又佔全會四分之一的數額，自可維持議會之穩定與繼續性。又參議員既不由人民直接推選，則無參、競選之煩，或使方智之士比較樂於服務。問：不過，此類理由是否有充分根據，則為問題，並附有兩種弱點：（一）採取參議員制，徒議會中四分之一份子，任期甚久，而又非直接推選，則議會無難去民衆輿論之危險。（二）臨時當權之政黨，甚可推選二分之一的參議員，至該黨失勢後，仍能影響議會之政策，這自然是畸形的政治狀況。依據哈特市之議會及市議會，因採取參議會制，以致對於民衆輿論之變更，其反應之靈活，乃不遠於直接推選之地方政府（註三）。

局部改選全部改選 在代表原則之實施方面，各地方政府頗多不同。以一切地方政府言，其議員多由民選，其任期多為三年。但有些地方政府則採每年局部重選之方式，是即每年舉行選舉，每年改選三分之一的議員。這種原則實施於市區議會、城區議會及鄉區議會，但後二者尚可要求道議會下令，准許其全部改選。反之，教區議會與道議會則採行全部改選之方式，是即每三年議員全部改選。

採行局部改選 議會，其組織與政策之繼續性較大。例如市區、城區、鄉區各級地方政府，既非全部改選，則無更新之實驗，易於統治。故且每年改選，則選輿論極易探知，如隔每三年改選一次，則輿論之變，為減少。

地方政 一、普通民 負有 地方政 之責任。未可一概而論，而應分別研究。吾人先討論地方議會之改選。一、議會和議會，每隔三年全會改選。(二)未會到 要求該議會下台或全體改選。其改選多數議員三分之一。至於其他二級地方政 如區議會及 議會，均採 會議制。三、區議會議員每三年全體改選，再由議會中產生半數老議員，結果每隔三年，八分之七的老議員，均為新人選，其餘八分之一，則為前三年選民輿論 反映。(四)市區議會中亦含有一部分參議員，其與市議會所不同者，是在議員仍為局部改選，其係每年改選三分之一。因此每三年推選半數參議員之議員，有些係由二年以前之選民所推選，有些則已曾任職一年，其係三分之一則係新 推選。因此，市參議員究竟代表何種輿論，則不易測定。(註四)

至於上述各種原則，究應如何實施，自為讀者所注意之點。自吾人言之，為研究代表原則之見，政府必須制定規程，規定何種人民 推選 表之權，是 選舉權；人民之表態具有何種貢獻？推選之機關？是 選舉；以及選舉糾紛 解決辦法；其須則當按次討論之。

(註一)但亦有例外，如在前 鄉區中 議員 額 於五人者，得由衛生部長委任議員若干名，以補足五名。

(註二)主席或市長每年再選，但須繼續任職，直至續任人選定，並且接受其職位。

(註三) Hart, op. cit., pp. 78-79.

(註四) Hart, op. cit., pp. 80-81.

第一節 地方選舉權

現今英吉利一切地方之選舉權，依據同一選舉權，十九世紀期間，混亂，已趨於統一。依據法律。相關區域 地方選民，其姓名登錄於地方選民冊 (Electoral Roll) 上，有參加地方選舉之權，是即投票權。註一 選民冊每年重新編定，並於每年十月十五 開始有效。註二 選民冊由註冊官 (Registration Officer) 負責編訂，在市區中註冊官由市秘書兼任，在道內則由道秘書兼任。選民名單由地方總領機關人員準備，完成，送交註冊官，由註冊官公佈之。在規定時期中，市民如果發現名單中載有不合格之選民姓名，或因錯誤而遺漏應有列入之選民姓名，則可對註冊官提出反對，註冊官審問反對方面之意見，然後判定各該問題。對於註冊官之意見不滿意，可以申訴於地方之道法院；如果牽涉法律問題，尚可上訴於控訴法院，以後者之判決為終結。(註三)

廣義言之，地方政府 選舉權，換言之，選民姓名將否登錄於地方選民冊上，視乎其在該區內曾否置在土地或房屋？又於一九二八年六月 一號前，曾否符合三月之合格時期 (Qualifying Period)，正確言之：一九二八年人民之表 (Electoral Roll) 案第二條所規定選舉權如下：人民凡能在一地方政府選區內，登記為地方選民者：必(一)該人民為成年公民；(二)未受任何法律無資格 (Legal Incapacity) 之限制；註四 (三)或(1) (a) 於六月一號在該選區內置有租有註五 土地或房屋，(b) 於全部合格時期，在該選區內，住有土地或房屋者；(註六) 或(除非該區域本身為行政道或道市) 在該區域全部坐落或局部坐落於任何行政道或道市中，住有土地或房屋者；或(2) 該人民為一

以往有房屋資格，而享有登記權者」之夫或婦，並由夫婦同居者，

換言之，除未成年人民及外籍人民根本不能參選外，地方人民能否登記為地方選民，視乎能否符合下列兩種條件之一：（一）在該選區內於六月一日佔有房屋；不過，這種規定僅能決定各該人民有無登記之權，而此人民尚須於前三月內，在同一區域內，或該區所隸屬之較大地方區域內，居住同一屋宇或其他屋宇。（二）合格住戶之夫或妻，如果該夫或該妻於六月一日，與其夫或其妻同住於住能成為合格公民之房屋內，而在同一選區內亦有登記為選民之權利。

選舉區域 (Electoral Area) 以選舉區域言，亦須分別敘述。以在教區集會內投票以及推選教區議員言，整個教區有成一體選區，但如道議會行其權力，教區亦可分為分區，各分區自成爲獨立單位。（註七）以推選鄉區議會議員言，區內鄉教區通常造成獨立選區，但道議會可將大教區分為分區，亦可合併兩個或兩個以上小教區爲一選區。（註八）除道議會將手劃爲獨立分區外，城區自成爲獨立選區。（註九）以推選道議會言，行政道大抵分爲單選區，通常包含一個或一個以上鄉區，或城區，或普通市。（註十）以推選市議員言，有時整個普通市自成一個選區，但有些普通市則由市憲規定劃爲分區；即未爲市憲所規定，如經該市議會申請，仍可由政府頒佈院令，而將市區劃爲分區。（註十一）

由此可知：英吉利選舉區域尚不免於重疊，微小區域對於一種地方政府之選舉目的，可以造成獨立的選區；而對選舉較大地方政府之議員，可僅造成較大選區之一部分。結果，一個地方政府選民，有參加幾種地方選舉之可能，茲舉出一種極端事例，以說明之。在鄉教區登記之選民，可以參加推選

教區、鄉區及道議員。究此須知：此種選民雖能參加三種選舉，其可行使之選舉權，非並較大於僅能參加清議會議選舉。選民，因政府保有一切權力，而在其內則分配於三種不同的政府。(註十二)

國會選舉權與地方自治選舉權。就一須知：地方政府選舉權，衡國會選舉權，所之限制較多。在國會選舉權上，其有利實已消滅普及成年選舉權，而地方政府選舉權上，選舉則根據在相關區域內土地佔有。國會活動，影響及於全國，彼使民治原則，則各選民對於國事，應享有同等權利。反之，地方政府主持純粹地方事件，經過該區，或臨時居住該區內者，自不該參加地方政治。以國會選舉權，選舉區域劃分，其主要目的在選民投票次數，不能超過法定數額；並且一個選民所投之票，與他選民所投者，其效力相等。反之，在地方政府選舉上，選區劃分與選舉權之限制，在使相關及注意地方事件。選民，可以參加投票。

地方政府選舉權與地方稅法。地方政府選舉權，所以受土地及房屋之居住限制，與地方租稅法亦有密切關係。地方捐(Dues)為地方財政主要財政之源，此種負擔大抵由保有不動產的人民承擔之，此類人民特別注意管理地方政府之政策，因而在管理地方政府支出。祇有地方納捐人注意地方政府之說，十九世紀實施甚盛；又因採行各種實地稅法(Cumulative voting)，使各選民投票所發生影響，相當於所繳納之地方捐總額。此種計畫經已消滅，而地方政府為地方納捐人所關切之說，則仍為地方政府選舉權之根據。(註十三)

(註一) Representation of the People Act, 1918, s. 42 and 61 Schd.

(註二) 一九一八年人民代表法案第十一條為一九二六年新約案(Electorate Act)所修正。

(註三) 同案 (7, 13, 14 and 15) Sec'd.
(註四) 如外籍人民及判定之重犯之類；但貴族雖不能登記而為國會議員則可登記而為地方政府選民。

(註五) 包含租住空房 (Unfurnished Room) 之住戶 (Lodger)

(註六) 至六月一日，男公民或女公民非必佔有同一土地，或同一地址

(註七) 一九三三年議案第五一及第五二兩條。

(註八) 同案第三八條

(註九) 同案第三六及第三七條。

(註十) 同案第十及第十一兩條。

(註十一) 同案第二四及第二五兩條。

(註十二) *Parts of Cit.*, p. 94.

(註十三) *Parts of Cit.*, pp. 3435.

第二節 當選資格與無資格

既經說明：在何種條件下，人民有推選地方政界人員之權；現在則須進一步，研究選民究能推選何種人民，充任此等職務。點所由國會選舉與地方政界選舉上，法，頗多不同。以國會選舉言，因之，當選資格，自應不同，能合格之人民，不能當選為國會議員，但國會議員究毋須與選

區發生特別關係。以推選地方議員言，除定有不合格的普通規程（General Rules of Disqualification）外，候選人尚須具有積極的資格。這種區別雖在國會為全國之中央機關，地方政府之建立，則在治理國內之特定區域。成年英籍人民即有當選國會議員之權，而地方議員則須另具資格，以證明其適於協助地方行政。（註一）

被選舉權之資格，較廣於選舉權，此類資格之規定，與剝奪被選舉權同，散見於許多法例之條款中，一九三三年地方政府案始將其理成系統，現今在各級地方政府中已趨於一致。

地方議員須為英籍人民，並須為成年人民，此外尚須具有積極資格，以證實其為相關區域之候選人。此項資格可分三點說明之：（一）在本區內保有自由不動產，或租借財產；或（二）在相關地方區域內，曾經登記為地方政府選民，是即有參加推選地方議員之權；或（三）在選舉前數個十二月中，居住該區內。以教區議會選舉言，則與第三點所規定者略有不同，人民於上年三月二十五日後，居住教區內，或在其疆界以外三英里內，其資格即已足夠。（註二）此種擴大區域之辦法之採取，蓋恐人口稀疎之區域，或無適當的候選人員，可資推選。至於在三月二十五日前居住區內之規定，並不致大行變更普通規定，因教區必須舉行選舉，使新選議員可於四月十五日正式就職。

被選舉權之無資格（Disqualifications） 被選舉權之無資格，其規定比較普通，其目的在使於憲法上不適於主持地方政府，或因其本身之行為關係，而不適於主持地方政府之人員，無從參加地方行政。此類無資格之規定，原極繁多，或由涉及各級地方政府組織上之法典所建立，或由涉及特別問題之特殊立法所規定，結果非但該項法律難於了解，又於適用於各級機關上時，且有許多異點。廣發言

之，而區議員與市議員受一種法典之規定，（註三）區議員與教區議員則受另一種法典之規定，（註四）在重要點上頗有區別。並且，以人民與議會合同關係言，兩類法典所規定之無資格，亦有歧異之點。除有統一之規定外，一八八二年普通市法圖案另行規定一種限制，即使與市議會或委員會有財務關係之人民，不論直接與間接，本身或同夥，不得在市議會或委員會中參加任何事件之討論與表決。由此可知：欲使私人利益不致影響公共事務，尚可採取剝奪地方議會被選舉權以外之辦法，一九三三年地方政府案第七六和第九五兩條，即重行申述此點。

一九三三年地方政府案第五九條規定，人民有下列情形之一者，不得當選為地方議員，

- （一）人民如在相關地方政府或任何委員會，擔任任何有給職位，或擔任其所能授予或能支配之有利事業，則不能當選為地方議員。這種無資格之規定，適用於地方政府之一切官吏與公僕，甚至非公立學校內。（Nonprovided School）之教員與公立學校教員，同在不擔任之列。又曾明白規定市區之審判長（Recorder）或民選審計員（Auditor）不能當選為市議員。又市議會及市議會於一九二九年地方政府案通過後，均變為救貧機關，任何有給救貧官吏，或於前五年曾經擔任此種職位，而於以後去職者，亦不得當選為地方議員。但亦有同定例外：例如道議會所委選官（Returning Officer）如該項官吏或其同夥人員，於擔任此項職位時，未曾得有利潤或酬報，則仍可當選為道議員。甚至得有酬報之人員，亦有少數例外：例如市區之市長與道議會之主席，均可得有相當津貼，而不認其為有給職位。又凡享受道的古舊特權之市區，於每年十一月九日必須委任一人，擔任市區執行

吏之職，執行吏亦可當選爲市議員。

究此尚須注意，一九三三年地方政府案對於有給官吏，或與地方官吏有財務關係之人員，不能當選爲地方議員之規定，介紹一種新原則。不但使地方政府不能委任地方議員，擔任有給職位，並使曾任地方議員之人民，不能於去職後十二月內，受委爲有給官吏，所以防止地方議員於委任前卽行辭職之流弊也。

(二) 破產或與債權人和解，(Making a Composition With Creditors)，亦地方人民喪失當選地方議員之權利，但以債務解決後五年爲限。惟此項限期亦可縮短，如果破產事件爲法院所廢止；或破產人得有證明書，申述其破產係出於不幸事件，而非緣於邪惡行爲；或債權人與債權人商定和解辦法，債務人已全部償清其債務。

(三) 人民於選舉後任何時期，或於選舉前十二月以內，接受貧民救濟者，不得當選爲地方議員。此項規定在一九三四年六月以前，不適於市區，一九三三年地方政府案則擴大其範圍，使能普遍實施。但亦有例外，此類例外，首由一九二九年地方政府案所規定，現復經一九三三年地方政府案第五九條所重訂。(註五)

(四) 凡於選舉前或後五年，被區審計員審查，認爲不合法律，或不符合手續之經費，(Surcharge) 數在五鎊金鎊以上者，不得當選爲地方議員。

(五) 凡在聯合王國內違犯法律，而被判監禁在三月以上，且不能代以罰金者，此項犯法人員於被判前或後五年，不得當選爲地方議員。

(六) 腐敗及違法行爲，人民於選舉上如有腐敗及違法行爲，其在地方之被選舉權，即被剝奪。
(註六) 至此尙須注意者，除去第一點外，以上各點如果發現，不特可使人民不能當選爲地方議員，且已曾當選者亦即喪失其職位。例如地方議員一經破產，或接受公共救濟，則不復能充任議員。

(註一) *Harv. op. Cit. p. 88.*

(註二) 一九三三年地方政府案第五十七條。

(註三) 一八八二年普通市法團案第一二和第三九兩條，又一八八八年地方政府案第七五條。

(註四) 一八九四年地方政府案第四六條。

(註五) 一九二九年地方政府案第十款，醫藥或外科治療，不論在院內或院外；或在一九二〇年盲人案下，所准許之救濟均不在此限。

(註六) 參看本章第四節。

第三節 地方政府選舉之辦理

前節敘述何類人民可以推選地方議員，又何類人民可以被推爲地方議員，至是吾人則須討論地方選舉舉行及選舉糾紛解決。在這一方面，英國地方大抵步普通市之後塵。例如規定道議會選舉之法律，係直接採用於一八八二年普通市法團案；又規定區議員及教區議員之選舉規程 (*Provisions of 1882*)。註一、除附有少數變通外，亦係以普通市爲模範。一九三三年地方政府案保存此項區別，使道

議會及道市議會選舉依據制定的法例，而區議會及教區議會選舉則以內政館所訂規程為準。(註二)因此在本節內，吾人集中研究普通市選舉上之法律，但同時注意其與其他各級地方政府之重要不同點。

臨時出缺 (Casual Vacancy) 地方議員 推選，在當能狀況下，於任期終了時必須舉行；但不論有何種原因，如有臨時出缺，則亦須推選。以後項事件言，通稱爲補選，(By-election) 在許多情形下可以發現：(一) 地方議員可有死亡，可以喪失資格，而使其席位出缺。(二) 地方議員可以辭職；普通市或區議員辭職，須對道市或區秘書提呈而辭呈，教區議員辭職，須向教區議會主席提出辭呈；教區議會或教區集會主席辭職，則可向教區議會或教區集會提出辭呈。(註三)

惟地方議員之產生，其原意在一當選議員可以實現公共職責。議員如不能適當實現其職責，法律以去職之懲罰。但前此各地方政府對於因缺席而去職上 規定，頗不一致。依法市議員於六月，則須去職，道議員離道十二月，亦須去職。反之，區議員或教區議員如果六個月不出席議會，則須去職。一九三三年地方政府案採取此適於區議會及教區議會之原則，而以不出席議會爲去職之主要原因，結果地方議員如在六月內繼續不能出席議營，除非此項缺席爲地方議會所許可，則不復爲該會議議員。(註四) 依此案，除有疾病外，市長離去市區如在二月以上，則不能擔任市長。(註五)

臨時缺席發生時，則須舉行選舉，其方式與普通選舉無異，於選上當選 議員，任職至原任期滿時爲止。但亦有兩種例外，而不須舉行補選：(一) 出缺議員 任期，如在六月內終了，則不須舉行補選，此項規定適於各級地方政府。(二) 教區議員如有出缺，則不舉行新選舉，而由教區議會臨時派人補足。

選官 (Returner Officer) 地方選舉之舉行，純由選官負責主持。在選內選官由道議會委任一人充任之；在區內，選官由區秘書兼任；在鄉數區內，選官亦由鄉區秘書兼任，但教區議會主席亦賦有重要選舉效用。在普通市內，其辦法殊不一致，視乎該市區會否劃為分區，如無分區，則全境為一個選區，市長即為選官。如果劃為分區，則由該會指派參議員，分別擔任各分區之選官。

提名 (Nomination) 在辦理選舉之前，第一步手續在決定選舉日期，第二步即為提名日期，是即準備競爭選舉之候選人，須於此日出面，宣佈其有競選之意志。倘候選人不論資格如何適當，在提名時期亦須能得最低限度選民之擁護，以普通市議會及道議會言，提名須由書面，並須由參議人一名，贊成人一名，又連署人八名簽字，此十人均須為本區域內之地方政府選民，始能有效。(註六)

提名單之判定 提名單繳入後，則須有判定其是否有效之人員，使地方人民知曉那些候選人參加競爭選舉。前此普通市議會和道議會選舉與區議會和教區議會選舉，依據不同的原則，以前類言，地方人民如果提出反對，則須由負有判定選舉之官員審判，其判定純全以所提反對意見為限，不能自行拒絕任何提名單。反之，區議會選舉之選官及教區議會主席，於接得提名單時，必須檢驗其是否適當填寫，又會否經由地方政府選民二人簽署。換言之：此類官吏可以拒絕接受不合手續之提名單，不須等待有人反對。一九三三年地方政府採用法項原則，使亦能適用於道議會及普通市議會，故現今選官及普通市市長，必須檢驗一切提名單，並須決定何類候選人經由合法的提名，並將其決定通知各個候選人。不過，選舉上雖有此項變更，而選官之拒絕收受提名單也，仍須以提名單本身有無缺點為標準。例如提名單如不合格式，或未經適當填寫，或簽署人不為本區選民，則可拒絕收受；但不能因

外來的 (Foreign) 選舉權拒絕之。譬如選官不能藉口候選人資格不符，而否認其提名單。(註七)

關於提名單之判定，亦適 選舉法上之原則，在有些時期，選官須能作迅速的判定，如提名單是否有效，又於數票時，可疑的選舉票是否有效之類。如果對於此類判定，均可提起上訴，則選舉勢難如期辦理完畢；又如根本禁止上訴，則可發生嚴重弊端。法律因而採用妥協辦法，是即選官對於提名單或選票，如判定其有效，則為終結，而不能提起上訴；如果判定其為無效，亦不能即行上訴於法院，而於選舉後，由選舉申請書 (Election Petition) 的方式，再由法院審閱。此種辦法有兩項優點。

(一) 使選民有上訴 機會，(二) 同時不致阻礙選舉之進行。

選舉的方法 提名辦理完畢後，則須舉行選舉。推選之方式有三，其有投票之必要者，則僅有一種：(一) 如所提候選人之數額，適等於應推選之人數，則選官至選舉時期，宣稱候選人為當選。(二) 所提候選人之數額，如果較少於應行推選議員之人數，選官亦即宣稱各該候選人為當選，其餘缺額則由在上屆選舉中得票最多之退職議員擔任。如果兩個或兩個以上的退職議員，所得票額相等，則以抽籤方式決定。(三) 可能性最大者，則為第三種方式，是即提名數額可以超過缺席數額，如是則於選舉日期必須正式投票，由選官等清數選票，並判定廢票及可疑的選票後，得票最多之候選人，即宣稱為當選。一切地方政府議員，惟教區議員除外，均是如此推選。教區議員通常在教區集會中推選，提名單直接續於主席。表決則採舉手方式，但如有選民五人，或有在集中三分之一選民要求，不論何者數額較少，則須按普通選舉方式而投票。但一九三三年地方政府案則又採用一種輪用法 (Alternative) 授權選舉會，使於教區議會或教區集會提出要求時，可以下令規定教區議員之推選，

須經過提名手續，必要時且須舉行投票。(註八)

市參議員之推選 至於普通市及市內參議員之推選，則依據不同的原則。參議員既純由議員所推選，自不須採用提名及選舉之複雜的機構。在議會開會之規定時，各議員即可以參加推選，所選數額，以不超過應推數額為準，填寫所推人員之姓名、住址等項，簽字後遞交會議之主席，主席開票唱名，然後正式宣佈得票最多者為當選。(註九)

職位之接受 人民當選為地方議員，或被選擔任職位：如主席或市長一類，則須提出書面就職宣言，並須於選舉後三月內，提交議會秘書。當選人員如於規定時限內，未曾以書面表示就職，則認為出缺。前此此項規定略有不同，在市議會內，當選人員不須表示其願意被提名，如於當選後不提出適當就職宣言，則有被判罰金之可能。在這一方面，道議會及區議會之地位不同，人民當選為道議員或區議員，而不就職，如果未曾正式允許提名，則不致被判繳納罰款。一九三三年地方政府案。上述兩種制度，超於簡單化。一方面規定一切參加地方競選之人民，不論在何級地方政府中，必須表示願意接受提名。(註十)一方面對於缺乏必要的就職宣言之人民，未曾規定應受罰金之辦法。(註十一)

(註一) 一八九四年地方政府案第二〇、第二三、第二四及第四八各條。

(註二) 一九三三年第四〇及第五四兩條。

(註三) 一九三三年地方政府案第六十二條。

(註四) 議員參加軍役，以及人民參加戰爭，或在危難時期，則為例外。

(註五) 一九三三年地方政府案第六三條。

(註六) Local Government Act, 1933, 3rd Sched., Part I, Para. 3.

(註七) Hart, op. Cit. pp. 95-96.

(註八) 該案第五一條。

(註九) 這種辦法可以避免秘密投票，因整個選票。連同投票人。署名，均須公開宣讀。

(註十) Local Government Act, 1933, §§ 40 and 54 and Sched.,

(註十一) 關於就職宣誓的時間，曾加以統一的規定。

第四節 地方選舉糾紛之解決辦法

本章研究地方政府選舉所採取之程序，在放棄這問題之前，吾人尚須研究：對於候選人及其他人民之不良行為，法律如何可以取締？如何以處罰？並如何規定之選舉之進行？這兩類事實之性質，雖各自不同，均保有密切的關係。惟這問題極端複雜，本節祇能討論其輪廓。此項法律概括於一八八二在普通市法附案第四章(Chap. IV)，一八八四年及一九一一年普通市選舉(腐敗及不合法行為)案，而由一八八八年地方政府案第七十五條所實施於道議會選舉者，又由一八九四年地方政府案第四十八條實施於區議會及教區議會選舉者(但受選舉規程之限制)，此類條款末由一九三三年地方政府案所修正。(註一)因此吾人仍研究普通市選舉。

法律官稱與地方選舉有係之特案行為，為違法行為，並規定于犯此類行為之人民，不論為候選人自身，或為代理人，或為第三者，均可受處罰。選舉上之違法行為，計分為兩類：比較嚴重者，

爲腐敗行爲 (Corrupt Practices) 包含賄賂、偽造選舉、招待選民以及恐嚇選民之類。其較輕的行爲，則爲不合法的行爲 (Illegal Practices)，是凡償付特定禁止的經費。註立特定禁止的合同，以及規定的報告和宣言。未提出等類行爲皆屬之。

無資格、腐敗與不合法的行爲，造成普通刑法之一部分，凡干犯此類行爲之人民，如被判定罪處罰，則在普通法院內受控訴。可能，並有兩種深的影响：(一) 被判爲選舉違法之人民，則在固定方面，於選舉上爲不合格，例如人民如果被判爲有腐敗行爲，則於七年內不得行使他方選舉權與被選舉權；如果被判爲有非法行爲，則於五年內不得參加地方選舉。(二) 究竟選舉上有無違法行爲之問題，對於選舉申請書、控訴，覆審上頗爲重要，此點以後再行研究之。

選舉申請書 (Election petitions) 人民被宣佈爲當選者，除非能證明其爲非法外，則認爲依法當選。又選舉，除非在固定時限內，經由選舉申請書之質疑外，通常認爲有效。

按其所受理由之性質，任何地方選民或任何一個候選人可於十個日至二十八日內，對高級法院國王裁判廳 (King Bench Division of the High Court)，提出關於地方政府選舉之選舉申請書。致於該項申請書反對某項選舉，可以申述下列各種理由之一：

- (1) 該項選舉發現普通賄賂、招待選民、偽造或非當影響；或
- (2) 在該項選舉中，當選的候選人，或其代理人，干犯腐敗的或不合法的行爲；或
- (3) 當選的候選人，於選舉時期，資格不符；或
- (4) 當選的候選人，未經合法多數當選，或未依法推選；或

(一)選舉結果，受普通不合法之影響。(註二)

選舉法院 (Election Court) 選舉申請書由選舉法院審判之，此項法院有專員一人，此專員係由高級法院法官所委任。該院一八六八年國會選舉案，此類高級法官於巡視各區時，審判國會選舉申請書。在選舉法中組織上，通常極端注意其公正。例如專員須為具有十五年以上經驗之狀師，不能為國會議員，亦不得在王權下擔任有關報、職位，而可兼任審判長 (Judge)，但須該項職位不為申請書所涉及之區域。並且專員不得為相關區域之居民，亦不得在相關區域所在地之巡視區內，執行律師職務。

專員判決申請書時，須在相關區域內舉行公開審判，不須採用陪審員，但在審判時期，則公共控訴局局長 (Director of Public Prosecutions) 須有代表參加。專員之判決為終結，不能提出上訴。但關於程序上之法律問題，專員可對高級法院申述案情，請其簽注意見；高級法院亦可指令專員如此辦理，專員則書而簽證選舉是否有效，並報告高級法院，申述選舉中有無腐敗或不合法的行為。此項報告呈送於檢察長，有研究根據，而決定應否實施控訴。

對於申請書之決定，專員可以判決選舉為有效，並宣稱何人為依法當選；亦可依據申請書所提供之理由，指稱選舉為無效，如此則須舉行新選舉。例如專員對於當選的候選人，可以其於選舉時不合法，或未依法由多數選民推選，或因在選舉上有普遍的賄賂，招待選民種種事件發生，而官稱其為無效。又於選舉上如僅發現腐敗或不合法的行為，不能即認為宣告選舉無效之當然理由，祇有在下列兩種事件下，始能宣告其無效。(一)專員如以腐敗的或不合法的行為，不論為何人所犯，曾經影響

選舉結果，則須批准申請人之要求。(註三)(二)問理，專員雖不隱選舉結果受其影響，但如腐敗的或不合法的行為之發生，係由當選候選人或其代理人所主動，或為其所知道，則此項選舉可被宣告為無效，在這事件上，選舉法院可以剝奪其特定的選舉權。(註四)專員如果報稱候選人自行干犯腐敗行為，或由他人所犯，而為其所知，或曾得其同意，則該候選人終身不能當選為該區地方議員，並且在七年內不能參加任何其他地方政府選舉，亦不能享受被選舉權。如果此項違法行為係由候選人之代理人所干犯，則在三年內不得當選為該區之地方議員。又如該項報告僅涉及不合法的行為，不論其由候選人本身或其代理人所犯，則僅於該項選舉無效期間，不能當選為該區之地方議員；但如確係該候選人自身所干犯，則於五年內亦不能參加該區選舉。如果候選人以外之人屬犯有腐敗行為，可被剝奪選舉七年之久，如或備有不合法的行為，則僅可剝奪五年選舉權。

委託狀 (Cris Verdict) 前此關於選舉是否合法之問題，採取另外一種方法，是即在有些事件上，可向國王裁判廳提供文狀，而關接決定之。一八八二年普通市法圖案雖主張採用申請書方式，而反對再行採用其他方式；但一般人之意見，則以申請人如就懷疑就任某項職務之是否合法，而不否認該項選舉為有效，則委託狀固不失為適當救濟。(註五)

但一九三三年地方政府案在下列兩類事件上，禁止採用委任狀辦法。(一)此案規定：即使以資格不符為理由，對於選舉之詢問，祇能出以申請書方式。(二)又對於人員擔任選任職之詢問，此案採用一種新程序，並明白禁止採用其他任何程序，以反對地方議員任職。(註六)

當人屬喪失資格，或資格不符，或因缺席而告職時，為詢問其能否就任地方議員或市長，或市區

審計員起見，則可採取此種新程序。此種程序應由相關區域任何一個地方政府選民提起。如果此項申訴係因被告人資格不符，而逕行就職，則原告人可在幾種法院內呈訴。例如原告人可在全案法院 (Court of Summary Jurisdiction) 內提起訴訟，訴訟勝利，則被告人可被判罰金；亦可在高級法院內提出訴訟，高級法院除可判定期金外，尚可出以宣言及諭令的方式；但不論申訴於何種法院，均須於六月內行之。又案件必須明顯及簡單，始能申訴於全案法院；至於複雜問題牽涉困難法律點者，則須直接對高級法院遞。為實施此原則起見，一九三三年法律規定：凡應在高級法院審判之案件而已會呈訴於全案法院者，則地方法官可根據此項理由，停止受理；或則被告人可以申請於高級法院，令地方法院停止受理。

(註一) 第四〇和第五四兩條。

(註二) Municipal Corporations Act, 1932, § 37; Municipal Elections (Corrupt and Illegal Practices) Act, 1884, §§ 8 and 18.

(註三) Municipal Corporation Act, 1932, § 61; Municipal Elections (Corrupt and Illegal Practices) Act, 1884, § 18

(註四) Municipal Elections (Corrupt and Illegal Practices) Act, 1884, § 7.

(註五) 參看「司法管理」章。

(註六) 該案第七一及第八四兩條。

第五章 地方政府之實際運行

上章研究地方政府之活動上及組織上之規程，本章則討論其實際運行。此項討論確為必要，因法僅能建立一種機構，由法律所建立之機構，不能自行推動，徒研究靜性的組織，則所得印象未必真確。機構之賴行政人員推動也，至為明顯，而行政人員之設施，往往又得有行為與傳習之範導。研究運行的機構，則知機構如何運行，而所得印象，亦必比較真確。

地方行政之兩種基本原子：一為民選的地方議員，一為地方機關所任用之有給官吏。為能真正了解地方政府之實際運行，吾人自須研究規定民選議員及行政官吏的地位之法定規程，進而研究解決其相關係所應用之法定原則和實際規程。

第一節 地方議員

法律規定人民推選代表，以提倡地方自治，至於地方議員究應具有何種資格，又應如何推選，前已詳言之矣，自無贅述必要。惟吾人尚須附帶申述者，是即地方議員既由地方人民所推選，則具有信託的性質 (Trustee)，既附有信託關係，則於實現其職責時，不能因私而害公。至於不能當選為地方議員上之法定規程所依據之原則，大抵係因一人之行為與職業，必其不適於擔任地方議員。但在一九三三年以前，尚另有一種剝奪被選舉權之規定，是凡與地方政府訂有合同者，均不得當選為地方議員。(註一)但此項規定附有兩點限制：(一)主詞語不確，不能實施於一人公司。(Orehan Com

Law)。 (註一) 其含義過廣，致使地方無法利用參商事務之富有經驗的人民。(註二)

一九三三年地方政府案，從另一觀點，解決地方人民與地方政府發生合同利益上之問題，其中未曾規定不能當選為地方議員。地方議員在任何合同上，或建議的合同上，或在其他事件上與地方政府如發生金錢利益關係，唯保留其議員資格，但負有雙重責任。當事人如出席討論此項合同或事件之會議，則須報告其利益所關，並不能參加此項討論，亦不得參加此項問題之表決。不過，此項問題倘另有解決辦法，例如以對教區議會以外之議會言，如果因私人利益關係，致使衆多地方議員不能參加議會，而有礙於事務之進行；或為保障地方人民之利益起見，衛生部有權廢除此項限制；以對教區議會言，此項權力則屬之潛議會。

(註一) Municipal Corporations Act, 1882, § 12; Government Act, 1888, § 75; Local Government Act, 1894, § 46.

(註二) 教區會議不受此限制。一八九四年地方政府案第四十六款准許由道議會去除此項規定。

第二節 地方官吏

優及近代，地方政府之大部工作，皆為專門的和複雜的性質，且須繼續進行，故除惟有民選代表外，必須委任有給官吏，他在議會監督之下，而主持進行行政。因此地方政府有任必要的官吏、權，(註一)並且在有些情形下，而有任用特定官吏之義務。例如各國道議會必須委任道秘書、道財務員、道警官及道測量員各一人；各個普通市議會必須委任市秘書、市財務員、市測量員、警官及衛生

視察員各一人；城區議會則須委任祕書、財務員、測量員、醫官及衛生視察員各一人。鄉區議會除不需測量員外，必須委任上述一切官吏。實際除去此類以及他必需的官吏外，為實際需要着想，不得小任。大、僱員，自各科部門。專員首長；（在大市內），以至大隊工人，如修路工人之類，應有盡有。

任用條件 地方政府所任官吏與僱員，其任用條件至為懸殊。以法律而論，可分為三大類：（一）合同條件（Contractual Conditions）：有些人員任，係根據人員與任用機關兩間所訂合同，規定薪俸或工資及任期。在有些事件上，地方政府對於特定官吏，不能以簽定合同方式任用之，因此，第二類官吏之任期，亦不固定。（二）自由任用（Appointment *Discretion Pleasure*）：依據法律，許多官吏之任用，一以議會之意為去留。前此英國曾有判例，宣稱地方政府得以無故辭退官吏，並不須事先通知。有協議，可不予注意。一九三三年地方政府案第一二一條廢除此項規程，宣稱地方政府雖有自由任用官員之權，但於任用條件中，可以附載條款，規定雙方可以協議，於辭退或辭職時，一方應事先通知他方，並有充分準備時期。（三）任期穩固（Security of Tenure）：衛生部長對於特定官吏之委任與辭退，如救貧官吏，以及市內和區內醫官與衛生視察員之類，保留廣泛的權力，屬於此級之官吏，在職位上任期極為穩定，因委任機關停止任用時，須能獲得部長之同意，並且，不得部長之許可，地方政府且不能違反官吏之意見，而減低薪俸。例如道祕書及道醫官雖由道議會自由委任，不得衛生部長之同意，道議會不能撤其職。（註二）

地方政府官吏之法定地位 以法律地位言，地方政府官吏為地方議會之公僕，由地方議會以團體

的職位委任之；在普通市內議會爲唯一合法行使權力之機關。因此，官吏須遵行議會之命令，必如此則代表制之原則始能保存，因官吏與選民不發生直接關係，其行動亦不對之負責。以上所述，係指一般官吏之普通地位而言，但有些官吏雖由地方政府所委任，法律則授以獨立的職責，在有些事件上，且須行自由裁量權。公僕對於自身之違法行爲，不能指稱爲主管機關之命令，而逃避責任；此項原則之實施於地方官吏或僱員，與對於私人之僕役，初無二致。但對於地方官吏之會由法律授以獨立職責者，則有例外，例如市或道財務員如經議會命令支付違法的經費，則必須違反命令；如果接受此種違法的命令，則不能依議會爲護符，而自身可被指控。

官吏在合同上之利益 一九三三年地方政府案採取一種新條款，規定凡地方政府或聯合委員會所任用之官吏，如與其主管機關訂有直接或間接利益之合同，或議定訂立，除以其本人姓名所訂外，必須報告此項事實，並須以書面通知地方政府或聯合委員會之官吏。除應得有適當薪俸外，不得假藉其職位以索取或接受任何酬報或手續費。

在中央行政方面，英吉利會演成內閣制，此項制度且爲許多國家所採用。而在英吉利地方行政上，後此能否形成同樣制度，當爲讀者所欲知。自一部分英人觀之，英國地方政府不易形成類似中央之內閣制，計有兩個原因：（一）法律未曾規定解散地方議會之方法，地方議員當選後，有固定任期，除自動辭職，死亡及喪失資格外，必待至任期終了，始能舉行新選舉。（二）在內閣制下，有政治性質之部長，僅能注意行政政策，或極端重要事實，各部行政工作則由長任官吏負責執行，且多能行使廣大自由裁量權。反之，地方政府主持之工作，其範圍較狹於中央部院，並且依據英國地方政府

之傳習，地方大部分行政由相關地方議員直接主持，至少須經其嚴密監督。

註(一) 一九三三年議案第一〇五第一〇六和第一〇七各條；教區議會可以委任秘書和財務員各一人，前者且可得有副權。

註(二) 一九三三年議案第一〇〇及第一〇三兩條。

註(三) 與地方議員因有私人利益，而不能行使權力者，大致相同。

第三節 地方行政實施之進展

上節曾經簡略敘述，地方政府不易演成內閣制，所舉兩點，確有理由。不過，這個問題上之實施與意見，已有變化，茲簡陳演進程序，或為讀者所欲知。

欲推求歷史上的演進，吾人可以回溯至一八九〇年，當時在道內之地方政府，方開始運行。在普通市中，議會行徑關於公共衛生、公路、警察等項權力，亦有辦理自來水及煤汽者，其首要事務則為財政。即在此時，一般人士未曾料及公共衛生上職責之大行擴充，房舍、教育和公濟職權之授予，以及公用事業職權之獲得，尤以普通市議會所得尤多。又當時市議員通常為地方商人、製造家及自由職業份子，其中律師亦佔有相當成數；至於工人則不當選，且亦不能多耗時間於義務職責方面。又當時議會人數較少，議員不須應用全部時間於議會工作之上，因道議會與區議會所主事務，其範圍至狹，以普通市之地位言。已曾解釋於前矣。

政治影響 在許多城市中，選舉之競爭，極少政黨之分野；其已採行政黨政治者，選舉一經完

舉，則政黨意念不復存在。祇有在委員會的委員分配方面；主要政黨有時亦應用全力，難以佔得多數；惟地方行政普通運行，究亦難於供黨競爭之地步。至於政黨政治之實施，在有些城市中，一般人士認為附有兩種利益：（一）由選舉競爭不純為私人比較，政黨政治無經驗的候選人，得有政黨機關協助，並可在政綱上解釋該黨之政策。（二）政黨機關原為辦理國會選舉而組織，今復參加競爭地方選舉，則須繼續活動；並且地方選舉競爭亦可稍少證明地方輿論對於國家政治之轉變。

地方事業之擴張 十九世紀末期，為英吉利地方政府之擴張時期，當時各項事業發達，貨幣價值降低，普通市民欲求得辦理公用事業之權力；如市場、電車、煤汽、自來水及電汽之類。地方政府對國會請求新權力時，每能得圓滿結果，國會亦常以普通立法方式，授以新職責，但有些事則極難舉動。國會顯例也。許多普通市民准擴張之願望，因而造成新責任，即至歐戰爆發時期，此項運動尙未衰替。

勞工階級 至此吾人尙有可注意之兩點，這兩點在戰前已極明顯，至戰後則益復有力。第一件和最有力的事項，厥為勞工階級進入地方政治舞台，至是勞工已有組織，工會職員及其他機關之代表，已能推派代表，參加白晝會議，而對工人階級之要求與希望，亦能作有效的表現。並且婦女選權之授予，勞工階級可以推派許多婦女，出席議會；其他政黨雖亦認推選婦女議員為有益，而工黨所推婦女代表之數額，則遠踰於他黨。又工黨在各方面推進其利益，其目的在公有及公營一切公共事業，致使地方政府之職責，更有政治目的。

議會議員之增多 另一種變遷，則為地方政府議員之增多，特別的大會議會議員多至百名以上，一

般的大道議會之議員人數亦甚多。在衆多議員及參議員中，如無類似政黨的組織，則公選事務之運行，必甚困難，大的地方政府所形成之規模，每爲小的地方政府所則效。

中央政府與地方政府之比較。英國國會在各種方面管理各部之行政工作，或須批准各部之行動，或則供應其經費，而管理其政策，或則同意部長之委任。但部長之主持部務也，不以國會議員之地位，而以王權公僕之地位。地方政府管理各局，在財政方面管理尤嚴，同意委員會之行動之類。然此究非參議員或議員真正主持議會之逐日工作，實際由地方官員負責辦理之，惟民選議員，對於輕微事件，必須議定許多決議，頒佈許多命令，而非中央部長所注意者。又中央官吏對國會所擬定之政策範圍內，於其工作進行中，可自行決定其行動。反之，地方官吏不能自行決定其行動，而須實施直接監督機關之命令，如有問題發生，則須請示議會。

第四節 委員會制度 (The Committee System)

英吉利既採市議會制，而民選代表所須主持之事務，其數量過大，有非議會所能適當辦理者，分配乃爲必要，使不重要的事務，可由委員會處理之。比較重要事務亦可由委員會預事研究，委員會制之爲地方政府的特點；恍若內閣制之爲中央政府的特點也。

委任委員會之權 一切地方政府均有委任必要的委員會之權，在此類普通權力下所成立之委員會，有爲常備委員會 (Standing Committees)，其職責在普通的與繼續的管理特定的行政部分，如財政或衛生之類。有爲特別委員會 (Special Committees)，其設立之目的，祇在辦理專務事宜，

而需要隨時考慮者。另有許多法例，或則強制地方政府，或則授權地方政府，使其委任委員會，以處理特定事宜。此類常備委員會可稱為法定委員會。(Sutory Committees)，如維持獨立的警察之各區普通市，必須組織警備委員會(Watch Committees)。選議會所須設立之財務委員會，以監督預算和支出，均屬此例。又如管理道警察之常備聯合委員會。(Standing Joint Committee)以及教育委員會和公務委員會之類，亦均為選議會及道市議會所須組織者也。

委員會之組織 以委員會之組織言，在委任委員會之普通權下，前此各級議會之地位至為懸殊。普通市議會(註一)與選議會(註二)所組織之委員會，其委員必須為地方議員；至於區議會與教區議會(註三)在這一方面所享受之自由較大，可隨意委任其委員會之委員，委員不以本區議員為限，而可酌量參加市議會以外之份子，這顯是一種有價值的原則，實施得當，則可利用外界才能，主持特定行政部分，以增高其效率。

一九三三年地方政務案會經訂立統一條款，實施於一切地方政府之非法定委員會的組織，財務委員會則為例外，其全部委員須為本地地方議員。至於在此案所授予之普通權力下所委任之其他委員會，可純由本地地方議員組織之，或僅佔其中之一部各；但如議定委派非議員參加，則該委員會中至少須有三分二的份子為本地議員。(註四) 鄉教區之地位比較特殊，此案所授其他地方政府委任委員會之普通權力，教區議會亦得行使。但如經教區集會之要求，則亦須委任委員會主持涉及提倡鄉教區特定部分的利益之財產，在此種情形之下，此項委員會應由一部分教區議會議員及一部分代表該分區之人員組織之。教區之僅有集會而無議會者，所組各種委員會，僅能由該區地方政府選民組織之。(註五)

至於特殊立法授權地方政府，或規定其必須組織之法定的委員會，其組織則由各該特定法案所訂條件規定之，因而極爲懸殊。例如在普通市內，警察委員會之委員，以本市議員爲限，法律規定本委員會之數額，不得超過市議會三分之一，市長且爲當然委員。同樣，道議會之財務委員會，其委員亦以市議會爲限，反之，辦理特定專業之許多法例，則容許各該委員會得以羅致議會以外之人材。

(註六)

聯合委員會 (Joint Committees)

增高地方行政效率之另外一種計劃，則爲聯合委員會之採

用。聯合委員會大抵由兩個或兩個以上地方政府所委派，以整治一有共同利益上之事宜。關於此點，一九三三年地方政府案亦曾將前此適用於特定地方政府的制度，制爲普通的條例，能實施於各級地方政府。前此道議會可與其他道議會或道市議會或市議會或市期會議，共同組織聯合委員會，各各推派一部份委員。區議會或教區議會亦得組織聯合委員會，進行共同利益上之事宜。

到了現今，除由法例明白規定或授權所須組織之聯合委員會外，任何地方政府可與任何其他一個或一個以上地方政府協議，組織委員會。在此種普通權力之下，祇有相關地方議員，可被委爲聯合委員會之委員。但如有特定立法，規定或授權相關地方政府組織委員會，則訂立條款，規定委員會如何組織。在此種情形之下，如果兩個或兩個以上地方政府協議組織一個聯合委員會，則該治其委員會的組織，特定法定條款，亦適用於該聯合委員會之組織。例如一九一八年產婦和嬰兒福利案第條 (Municipality and Child Welfare Act 1918) 規定：地方政府於組織此項委員會時，至少須委派女委員二人，如果兩個或兩個以上地方政府組織此項聯合委員會時，則此項條款亦適用於其組織。(註七)

表定地方政務。以上諸議案，亦曾含有聯合委員會之意念，或則規定必須組織，或則授權可以組織，並開定規則，以備定之組織。二、備聯合委員會之主辦道警察員，即屬此例。此為強制的法定委員會；少數委員由該會所委任，他多數則由該季期會議所委任。（註八）

聯合局（Joint Board）聯合委員會之設立，一般人認為便利，且有進而設立聯合局或辦事處者。聯合局係由兩或兩以上機關所推人員所組織，主持有共同利益之事業，與聯合委員會正復相同。但在以下數方面，則全不相同：（一）合局與受委機關純全不同，並多為實際機關，而能長期存在，並不因一二委任機關之退出，即可解散；又於其建立時，其權力與責任已經決定，亦不因一二委任機關之意見，而可廢除或變更。反之，聯合委員會大抵為臨時建立，其存在和所可行使之權力，則視乎委任機關如何限制之；聯合委員會不為獨立單位，亦不賦有獨立權力，其合法地位純由委任機關所委託。又這兩種機關之區別，在且經費供應方面，亦至明顯。例如聯合委員會缺乏獨立財政權，所可用之經費，一以委任機關所撥付為限；（註九）至於聯合局則賦有獨立財政權，所需經費，可另行徵收，而取用於委任機關。

在英吉利聯合局之組織，多因幾個機關之協議，以維持長期事業；至於聯合委員會則主辦臨時事件，如由項組織，自爾溫流或飲水局（Dartmouth Water Works）即為顯例。但存有些法例中，亦有固定組織，規定聯合局之組織，例如衛生部長以下令，由兩或兩以上地方衛生機關組織一個聯合局，以為商埠衛生機關（Sanitary Authorities）之共同體，衛生部長可以頒佈臨時命令，設立一個聯合局，以統洽為實現一八七五年公共衛生案的任何目的之兩個或兩個以上的聯合區

成。雖有上述兩種單點，但亦有各省市併行，例如一八九三年屬緬醫院案 (Municipal Hospital Act) 准許該議會就省內組織醫院局時，並設立聯合醫院委員會，此委員會內相開地方政府、醫院委員會辦理醫院，並名選為委員會，但該委員會自規定為機關，又以一財政委員會，則實可稱為局。

(註一) Municipal Corporation Act 1882, § 22.

(註二) Local Government Act 1888, §§ 75 and 82.

(註三) Local Government Act 1894, § 56.

(註四) 一九三三年地方府案第八五條。

(註五) 同案第九〇條。

(註六) M. O. Education Act 1921, § 4 and 1st Sch. D. Local Law Act, 1930, § 4.

(註七) 一九三三年地方府案第九一節。

(註八) 一八八八年地方府案第三〇條；同時參看一九三三年市鄉設計案第三條。

(註九) 以委任機關經費分配者，參看一九三三年地方府案第九三條。

(註十) 如有反對，則為臨時組織。

第五節 議會與委員會之關係

至是吾人可以研討各種委員會與委任機關(議會)間之關係，換言之：議會管理委員會，究諸至何種程度？又如何實施此種管理，對於此類問題，吾人可以提出三種可能的答案：議會在不同

的時期，曾經採了各種可能方法。

(一) 委員會。活動，須得議會之同意。委員會或則絲毫不能行使執行權，問題交到時，則須加以研究，並擬定一種解決方法，留待議會採行，換言之；委員會祇能建議，一切須經議會正式通過，然後始有實施之法律根據。不過，法律上儘管如此，而實施時則不能嚴守此項規定。因為委員會所主持之一切工作，如須經議會重複討論，則除得委員會之一度非正式研究外，又復有何種利益可言。因此，往時議會祇不能授予執行權於委員會，而祇常備規程 (Standing Order) (註一) 則確能授予此項權力。在常備規程中，往往附有條款，准許委員會之大批活動，在形式上由議會通過之；祇有關於特殊支出，或牽涉原則問題，始須議會特殊批准。至於委員會仍在此類情形下工作，而常備規程繼續有效者，委員會主席通常於下開議會會議中勸諭，將該委員會之記錄或報告及建議之類，其僅涉及行政公務者，盡行通過，而此項勸諭在形式上亦照例通過。同時為維持公開之見，條款規定：在議會開會之前，委員會各項報告與建議，須分發於各議員，以作參考。

(二) 法定委員會或有執行權。有些法定委員會在某種方式下，得有執行權，結果委員會可以行使此項權力，而委任機關反不能親自行，即並不贊成之行動，亦不能作有效之反對，如此，委員會乃為該項事務之真正地方機關。委員會與議會發生之項關係者，公安與教育均為顯著證例。例如常備聯合委員會，主持公安也。且能限制市議會，籌集市所需要之經費。在維持獨立警察之普通市中，警察委員會乃為市內真正警察機關，市議會亦能保留其財政管理權。總之，在此類事件上，委員會之行動，不須得議會之通過，祇須報告市議會與設施之程序而已。

(三) 地方委託 議會對於有專委員會，得以委託其行使一部分執行權，但此種情形與第二類事件有兩種不同點：(一) 委員會之任務，得於議會，而非本身所賦有。議會非必即須委託其他機關行使其權力，而須委託而行，則行機關皆受制於其所決定之限制與條件。並且議會之一切權力，均可委託。各種委員會代行，惟借及在稅捐則不能代行，此種限制之目的，端在維持財政之健全，而不致受委員會之活動而影響。權力一經委託，則受委之委員會，即可自行採取行動，不須等待議會之通過，至多祇須報告或設施上之程序。(二) 如未經主管議會明白規定授權，則委員會不復能將所行之一切執行權，轉而委託於其所組織之副委員會行使。當然，副委員會得對其主管委員會，提出建議，此類建議如得委員會之同意，即變為其本身之行動。

除去特定法定委員會外，前此道議會得將執行權委託其委員會代行，因當時交通困難，汽車未曾行駛之時，勢不得不授權委員會，以主持道政府之事宜。而前此區議會亦得將所有衛生及公道上的權力，委託委員會代行。到了現今，一九三三年地方政府案規定：一切地方政府得將其執行權，委託其在普通地方下所委任之委員會代表執行。惟財政事宜則不得委託。

許多法定委員會之地位，正復相同，議會於受權，或必須委任此類委員會時，有權委託全部或一部分權，由各該委員會代行，惟財政則為例外。

一 地方政府借用 一 地方政府 類似於授權委員會者，則為授予固定權力於一地方政府，惟能利用其他地方政府之專事，使後者似為委託議會所委任之委員會。道議會與區議會均可行使此項權力，例如道議會在牽涉相關區域之特定事宜方面，可以授權於坐落在此行政道內之區議會，應用之為

議議會之代理人。

議會對於委員會之管理 地方政府所可成立委員會之權力，即為委員會制之法定根據，地方政府所賦之責，皆由 分別負責進行。但吾人不能不認：議會之工作，止於委任許多委員會及同意其活動。實際上，則由 所委任 委員會，尚能維持一種管理的制度，議會不失為一種聯合力量，並自行解決一切政策上或原則上之問題。又此種管理可以表現為各種不同的方式：凡委員會之一切行動，須經議會正式通過者，自為一種嚴密之管理。至於委員會之可行，執行權者，則所受議會之管理，自為間接性質，議會對於委員會之活動，至少可以接得年報告，有時可以以批評，有時甚至可以變更其人，以表示 嚴厲譴責 態度。此外尚可假手財政，以實施一種較嚴厲的管理，議會所訂命令中，往往規定各委員會必須制定下年度之支出預算，提交財務委員會，並須經議會正式通過。同樣，於財政年度終止時期，委員會之賬目須經審查，並須對議會提出報告，在這些方面，議會可假手於停止供應，而對其委員會之活動，作有效之管理。即以有權行使執行效力之委員會言，而授權本身，授權範圍，及其所受限制，均受任用議會之管理，往往其常會中即附有此項條款。（註三）

由此可知：不論執行效用會否委託於其委員會，議會對於一切活動，維持充分的管理權，而不失為本區內全部地方行政之領導機關。議會通常設法自行保留唯一有效權力，以決定一切重要問題及政策問題，在全部行政工作，得以和諧運行。若所委任委員會，則主持行政上 瑣細，討論並決定逐日設法上之實際問題，亦多依據相副官吏 報告或建議。並且委員會監督特定處局之例行公務，倘若部長之監督各部院。但地方政府之委員會的職責，與部長究屬不同，因前者之一切決定，即屬細微事

件，亦須提交議會討論；部長可以決定普通政策上之問題，地方委員會則僅能決定實現政策上之細節，往往不過採行主管專家官吏之建議而已。（註四）

（註一） 準備規程為一切地方政府所能制定，實際形成議會之內部程序法與規定議會之職事過程，及一委員會官吏與其行政事務。

（註二） 執行權力之委託行使，其危險在使受委之委員會，自以為專務機關，而對委託的議會獨立。

（註三） 議會所須委託行使特定權力的，或單獨賦有特定權力的法定委員會，則不受此種管理方式之限制。

（註四） Hart, *op. cit.* p. 181.

第六章 地方政府之財政

吾人於敘述英吉利地方政府時，必須注意一種事實，是即地方機關對於所管區域內之人民：有徵收地方租稅之權。地方政府選舉權亦注意此種事實，而以區內納捐人及其眷屬，可以參加地方選舉。（註一）並且地方政治往往集中於支出問題，以及支出對於地方捐之增減問題，此類論點已足證明財政在地方政府上之重要性，加以簡略討論，不亦宜乎？

第一節 財產上之收入

地方政府收入之用以供應行政工作者，得之於三種源流：是即財產、地方捐（*Duties*）及中央協款（*Government Grants*）是也。第一種源流比較簡單，祇需簡略討論。緣歷史較久的普通市，往往保有很多公共土地和公共房屋，而能獲得鉅額收入，但這種情形比較稀少。現今財產上之收入，大抵得於地方政府所辦理之現代公用事業：如市場、電車、公共汽車、電汽、煤汽及自來水之類，以合法言，此類公用事業所獲得之盈利，通常用以維持相關地方政府所主辦之無利事業，亦可用以減低地方捐。以事實言，許多人民以為此類盈利不應用於此途，而應集存於各該事業中，以減低事業費用，以減輕消費人之負擔。

後項原則曾經局部實施於地方政府所辦理之電汽事業中，一九二六年電汽供應案（*The Electricity Supply Act*）規定地方政府於任何一年中，從電汽事業上所獲得之純利，可用以減低電費之價目，使

有利於消費者；或則以集存一種資本，以為公事之擴大或建設之用；或則以減低地方捐，使有益於一般人民。註二個最後一種辦法則受有數種條件之限制，例如電氣事業之準備金 (Reserve Fund)，其集存款項如不及該項事之全部資本支出之二十分之一，則不得使其盈餘，以減輕地方捐；即能集存至該項數額以上，而純利之用以救濟地方捐者，亦不得超過該項事之主要債務百分之一、五以上。

(註一) 參看地方代表制度章。

(註二) § 43 and 5th Schd.

第一節 地方捐 (Rates)

地方政府之重要收入，舊得之於地方捐，故應有比較詳盡之說明。地方捐在地方政府上之重要，始於一六〇一年救貧案 (Poor Relief Act)。此案為救濟貧苦人民之見，探討教區救貧捐 (Parochial Poor Rate)。以原有教堂捐 (Church rate) 為根據。此案之影響，在使征收地方捐為一種教區事件，而此案之意旨，在使教區內對於地方人民之財富，徵收一種地方稅 (Local Tax)，其稅額之釐定，依據人民在土地或貨品上之可見的財產。歷時既久，依據實施經驗，則估計地產以外的財產之價值，終必失敗。因此地方捐乃祇能徵之於不動產之住戶 (Owner of Real Property)。又地方捐之徵收，既以教區為單位，而徵收之責任，遂即屬之救貧監理員 (Overseer of the Poor)。

至於地方捐上法律之大改革，始於最近數年，而以一九二五年課捐和估價案 (Rating and Valuation)

§ 10) 及一九二九年地方政務案爲根據。此類議案根本變更地方課捐區域，是爲地方捐統一化及簡單化之原則中之最末階。

課捐機關 新計畫 基礎爲規定在課捐區域內之課捐機關，以代前此之較小單位，——救貧法區。該類機關，爲道市、普通市、城區及鄉區各級議會，而課捐區域亦即爲此類機關所管領之區域，合在一起，已能概括全圖。(註一)課捐機關之職責，在制定地方捐，徵收地方捐，及估計不動產價值，茲當於以下數點說明之。

地方捐 爲對於不動產所有之地方租稅，其制定與徵收也，係以課捐區域內各資產之課捐價值 (Rateable Value of each Rateable Hereditament) 爲根據，採每英鎊徵收固定數額之方式。例如課捐機關於必須徵收一萬鎊時，則可規定每鎊徵收六先令八辨士之數額，因其已知該區內一切不動產之課捐價值可達一萬鎊，故所定捐額，適可徵得其所需之一萬鎊；同時規定各住戶所須繳納之捐額，故吾人首須研究估定捐額。

估定捐額 (Rateable Value) 估定捐額之單位，則爲產權，所稱產權云者，係指各人所居住或保有之部分土地、房屋、什物稅 (Tithes) 遊戲權利 (Sporting Rights) 之類是也。(註二)各產權首須經過估值，以求 總額 (Gross Value)，是即爲個戶於每年承租時所須繳納之租金，其條件則爲地產所有權與保險之經費，個戶則繳納捐稅。

課捐價值 (Rateable Value) 總值 估定，係以各資產所能獲得之假定的租金 (Probable Rent)，向其主無須修葺和保險之費，但地方捐並非徵之於主有人，而係取於佔有人，爲求了解後者負

物之大小一見，則須於總值之中，減去修理和保險之價值。前此這是一種計算事宜，現今則對於各類特產產物如住房及土地一類，則須免除特定數額，藉以求得每年純值 (Net Annual Value)，是即此類產物之課稅價值。(註三) 在其他事件上，則以總值為課稅價值。

減低捐額 (Deductions) 至於確定課稅價值事宜，因一九二八年課捐與估價案，及一九二九年地方政務案所附減低捐額上的條款，而愈趨複雜。

在估定捐額之普通計畫中，最難所探定之變量，其目的在減輕農工與工業在地方捐上之負擔，即係承認地方捐由土地估有人負擔為不適當。以農民言，土地為原料，亦為其工具，地方捐顯能影響其事業；工廠基地亦因必須建築高價的和重大的機器，而其課捐價值大行膨脹，減低捐額條款之採用，即在局部解除「地方捐為對商務之一種直接稅」之責難。

此類條款涉及三類產物，規定不同的方法，以求得其課捐價值，並分別減輕其地方捐上之負擔。

- (一) 對於農業土地與農事房屋 (住房除外)，法律認定其為無課捐價值，而不列入估價單 (Valuation List) 內，故根本免除納捐。
- (二) 一切工業資產：包含礦產、工廠、工舖 (Workshop) (註四) 類，規定以其每年純值四分之一為課捐價值，而免除地方捐上四分之三的負擔。
- (三) 貨運資產 (Freight transport Hereditament) 包含鐵道、河及碼頭一類，其課捐價值亦僅為其每年純值之四分之一，惟所免除四分之三的地方捐，不為各該資產所保有，而須以減低運費，以減輕利貨運人民之負擔。

估價單 (Valuation List) 上節敘述捐額之估定，大抵以租金為根據，是即租戶為利用其資產所

願每年繳付之租金，爲實施此類原則起見，則課捐機關必須準備一種估價單，概括區內一切可課捐的資產。總值，及可課捐之價值。惟資產之價值，既非固定不變，議案規定每五年必須重行估價一次。

估價單，在估價時，必須通告區內一切資產。佔有人與主有人，令其提出報告。（註六）估價單，在估價後，以實際調查後，制定一種估價單。草制制定後，則須予以公佈，使相關人民可查核，又如受有錯誤或不公平之估價，則可提出反對。

估價委員會 (Assessment Committee) 課捐之根據，端在釐定課捐價值，課捐價值之估定，又難期其絕對正確，因此各 佔有人須有提出詢問之機會。並且在整 課捐區域內，捐額估定之高低必須一致，此爲極端重要之點，估定捐額委員會之組織，即在給予這兩種保障。

依據一九二五年課捐和估價案，此類委員會主持各估定捐額區域 (Assessment Areas) 之估價事宜。此類區域決於兩方面：(一) 各道市區自成一單獨估定捐額區域；(二) 在行政道內，其估定捐額區域係由道議會制定計畫劃分之，但須得衛生部之同意，各該區域大抵包含一個或一個以上課捐區域。在道市內，此項委員會由道市議會所委任，但其中非議員份子，不得少於三分之一。在其他估定捐額區域內，其決定區域的範圍之計畫，通常規定：估定捐額委員會由相關道議會及區議會委任之，其委員則不以委任議會議員爲限。

估定捐額委員會之工作，原議言之，一方面維持課捐機關與各 佔有人兩間之公平，另一方面在維持佔有人間之公平。（註七）因此委員會之委員，應爲納捐人之代表，出以半法院的方式，以

一、

反 (Opposition) 估價捐額委員會之主要事務，在通過課捐機關所通過之估價草案，任何人如因單一錯誤，或於金額損失，則可依照規定方式，而提出反對，此項反對即提交於估定捐額委員會，俟其審議後，反意見及課捐機關之列表，均可出席本委員會，並可發言，以表達其意見。委員會此舉，即係在通過前可具變草案上之估計，正式通過後，則變為該課捐區域之正式估價單，地方捐以後，可依之而辦理課捐。

建議 (Suggestion) 估定捐額委員會之另一種職責，即在研究建議。反對係對估價草案而發，並在委員會正式通過以前提出；建議則在估價草案通過委員會，變為正式估價單後，始行提出。凡課捐機關或任何人民有對草案提出反對之權者，即可提出建議，以修正現行估價單。例如屋宇基地變用後，其價值隨之增高者，課捐機關可以建議修正估價單，同時列入該項資產之增高的總值及課捐價值。此項建議提交委員會時，其間程序，與研究反對案同，委員會如可接受此項建議，則即修正估價單。

估定捐額委員會審問反對及建議時，行為似為法院，相關方面對其判決認為不滿，可以上訴於審判會議，並因而可以陳訴於高級法院，司法形勢隨而益復增高。並且委員會於實現其職責時，必可發現一種司法精神，但不易為法院，因委員會不能強制證人出席，亦不能令人宣誓，必要時可具宣誓之估價單，以證其實事之查確。由此可知：委員會雖須實現半司法性質之職責，實際則為行政機關，其課捐機關為立法，主旨在維持區內地方捐稅高低之一致。

黃估價委員會 (C. H. H. Valuation Committee)

斷定估定捐額委員會的權力範圍，估定捐額區

統，比較中，一九二五年總捐和估值案之通過，即在聯合此種區域，以維持估定捐額的原則與實施，在較大區域中之一致，此項職責由兩種機關實現之。在各行政道中，道議會委任一個道估値委員會，由道議員及士他委員組織之，後者由道內各估定捐額委員會所提名。為提倡估値之原則與實際上之一致，見，道估値委員會可以舉行會議，可以提起建議，可以派員出席估定捐額委員會，可對估値案提出反對，亦可建議修正正式估値單。

中央估價委員會 (Central Valuation Committee) 一九二五年議案，規定全國設立中央估値委員會，由衛生部所擬計畫決定之，大抵包含課捐機關、道估値委員會、和估定捐額委員會之代表，其委員，中央估値委員會一普通職責，端在獲得估値上之一致，此為與道估値委員會相類似，其職責不相同者，在於初無執行效，除有舉行會議之權外，其職責在對衛生部貢獻意見，是僅有諮詢機關地位。

地方估價制度與徵收估値單一經通過，則以之為課捐之根據。一九二五年議案所獲得之大原則，在祇有課捐機關有在各該區域內制定捐額及課捐之權，課捐機關即為道市、普通市、城區、及鄉區各之議會。(詳八)其他地方政府則不能行之此項權力。

令機關 (Technical Authorities) 惟課捐機關究不為唯一機關，注意由地方捐中徵集經費，以維持支出。如道議會每年亦需要經費，並祇能由地方捐中籌措之。此類不能行中課捐權之機關，如各令徵機關，所必需經費，祇能依節課捐機關徵收之，其規定程序，在由各徵機關計算，所必需經費之總額，並對適當課捐機關提出令徵書 (Receipt)，要求，所必需之經費，課捐機關則須制定地

方捐，以籌集該項經費。令徵書必須確定應行納捐之區域，及生所需之數額，此項數額不能僅行表明總額，而須述明該項課捐價值中，因定數目為令徵機關可以計算每鎊課捐價值中之成數，而能達到所定之數目。課捐機關必須對報告詳細情形，俾知在各該區域內每一辨士之地方捐，可以徵得之數目。這種辦法之目的，在使令徵機關在全境內，可以維持地方捐之統一，因所管領之全境，可以包含幾個課捐區域。例如道議會之大部分收入，大抵得自於地方捐，此類規程規定道內各區應按照統一之根據，分別繳付之應徵之成數。道議會如果需要全境內一律先令地方稅之收入，則須頒發令徵文於道內各普通市、各城區、各鄉區議會，各為道議會徵收一律先令之地方捐。這些課捐機關於制定之地方捐時，在每鎊課捐價值中，各各列入一律先令之數額，以應道議會之令徵，如此則全道中之納捐人，在統一的標準下，各自貢獻道政府之普通經費。從另一方面看，道議會並不能命令全道人民，全行擔負支出上之各項義務。凡道政府之特定用費，而為道內有些區域所不能直接獲得利益者，法律可免除其負擔。因此，道支出大抵分為兩類：一為普通道目的 (General County Purposes)，一為特殊道目的 (Special County Purposes)，前者為全道所須繳納，後者則祇能取之於一部分道區域。(註九)因為有這種區別，道議會對於這兩類支出，須分別計賬；且於頒發令徵書，徵收特殊經費時，亦須標明應行徵取之區域。

道議會必須責令所屬機關，(註十)將各項預算提交財務委員會，他地方政府通常亦有同樣規定。委員會則對議會建議，應行徵收之地方捐，或應行頒佈之令徵書，但最後財政權則屬議會；委員會之建議，須經其通過後，始有法律效用。當這種程序在各種相關議會中完成後，又與捐機關接

得其他機關。令徵者時，則須規定是夠的捐額，而能滿足其本身需要及令徵機關之需要。爲求公開設
想，地方課捐機關於制定一種地方捐後，必須依照規定的格式公佈之。

捐額之一致 一九二五年法案 根本原則，在每一課捐區域中，祇能徵收一種地方捐，此種地
方捐在可能範圍內，在同一區域內應求一致。因此，祇有課捐機關可以制定並徵收地方捐，其所制
定之地方捐，須能滿足其本身之需要，以及令徵機關之徵數額。

普通捐 (General Levy) 議定規定：在城區和鄉區課捐區域內，課捐機關必須制定並徵收一
種普通捐，以應相關課捐及令徵機關之需求，此項稅捐係由全區平均負擔，而在每鎊課捐價值中，即
爲一種統一之捐。如有任何支出，祇用於課捐區域之一部，則須徵之於相關區域納捐人，即所稱爲附
加項目 (Additional Items) 是也。(註十一)

特別捐 (Special Levy) 在鄉區中，情形則較複雜，因鄉區議會所主辦之工作，往往祇有利
於該區域中之特定部分。例如課捐機關可以鄉區衛生機關之地位，行使其在公共衛生案下之職權，主
持自來水及下水道方面之工程，而祇有利於該區內人口稠密之部分。一八七五年公共衛生案第二二九
條，曾注意此點。(註十二) 鄉區議會之經費，分爲普通經費與特別經費兩種，而後者祇由受益
部分之納捐人負擔。因此一九二五年法案規定，鄉區課捐機關與城區課捐機關，應行徵收一種普
通捐，以資該機關之經費。以應課捐機關及令徵機關之需求，以謀全區之利益；而同
時，亦應徵收一種特別捐，以應任何部分之收入。此項附加項目之稅稱爲特別經費，而可
用於該課捐區域之任何部分。此外課捐機關對於徵收之納捐人，再行徵收一種特別捐，以應僅行涉及

一部分之其他財產，如：於荒島的土地、河及鐵路等，特別捐減徵及其四分之一之課捐價值，以特別稅收之。特別稅收，亦係由地方自治機關，對於貧窮地區中之此類財產。

課捐機關對於貧窮地區中之稅收，則由地方自治機關，向貧窮地區中之貧民，發出要求通知 (Demand Note)，規定各貧民所應納之捐額。課捐機關於要求通告中，應明定課捐之各種條件，及所求課捐之各級機關。

捐與稅 (Gift) 所根據之原則，地方捐法律之根據，端在納捐人直接獲得利益，故地方捐往往由土地佔有人負擔；又在鄉區中，什一稅等類，通常可以全部的免除特別經費之負擔。此項限制當被入指為不公平，而遭受攻擊，誠低課捐。在試以部分的救濟此項缺點，農、資產可全部免除，而工業資產則僅門局部免除。至於大部分稅之徵收，則依據納稅人之經濟能力，而不在其所能獲得之直接利益。例如富有人民所納附加稅 (Gift Tax) 之負擔極重。端因有繳納之能力；而所繳納之金錢，可以用作老年印金 (Old Age Pensions) 之經費，而給予貧苦人民。又國會既採減低課捐之辦法，因而斷絕地方政府之重要收入源流，乃不得不指撥中央政府之款項，採協助的形式，以補償地方經費之不足；(註十三) 此點當於下節詳細討論之。

(註一) 一九二五年課捐和估值案第一條。

(註二) 產權 守義兄一九二五年課捐和估值案第六十八條。

(註三) *Rural and Village Act 1926 S. 29 and 2nd Sched. Part I*

(註四) 一九二八年課捐和估值(分配)案對於此項名詞所作定義。不甚確定，因致聚訟紛紜。

(註五) Rating and Valuation Act, 1925, § 19,

(註六) Rating and Valuation Act, 1925, § 40. As Amended by the Rating and Valuation

No. 3, Act, 1932.

(註七) 例如一人應納捐額，如估計過低，並不能因其他人民要求減低，其救濟辦法在提高其少

估額。

(註八) 一九三三年地方政務案第一八六、第一八九及一九二各條。

(註九) 以司洋經費言，參看第八章。

(註十) 一九三三年地方政務案第八六和第一八二兩條。

(註十一) Rating and Valuation Act, 1925 § 2.

(註十二) 現則代之以 The Local Government Act, 1932, §§ 190-192 and 11th Schd.

(註十三) Hart, op. Cit., pp. 18-149.

第三節 中央協款 (Central Grant)

中央協款現為地方政府收入之重要部分，其性質由國會議定，每年由政府撥發給，以協助地方
政府。該項款項計數探用，致發給此類協款之制度，不得不設法改組。為了解現
行制度之利弊，須由該項協款之歷史。

中央協款之起源，始於十九世紀三四十年之間，最早之協款始於廢除米穀案

地方政府之財政

(Fiscal Co-operation) 時，其在政權上，則以協助地方自治之負擔。至二十世紀，協款之數量，乃大行增加。其在當年，中央政府假了協款，以救濟地方政府，大抵根據兩種原則；是(一)協款通常與別種官款，以協助各案事。者；(二)協款之付於地方政府也，以各該地方政府能維持各該事之使中爲條件。

協款辦法之探，計有三種原因：(註一)

(一)有時一種協款之發給，其目的在促進新事。地方政府於辦理新事時，確知於辦理時可以獲得中央協款，同時中央爲維持其效率標準時，可以撥助協款。至二十世紀，英國中央政府尤多採取這種辦法，論者指稱其結果則爲中央命令或賄賂地方政府，辦理中央事宜，實際此類事件甚至不能稱爲地方事宜。

(二)有時協款之發給，其目的在減輕地方自治之負擔。緣中央政府既令地方辦理新事業，致其地方支出大形增多，一般人認以中央政府必須擔負其一部分費，同時主將地方政府事業分爲受益的(Beneficial)與重任的(Onerous)兩種。前者如清潔(Cleaning)，地方納捐人可以獲得直接利益；後者如教育，而有益於全國人民。或有以爲政府協款之適當範圍，端在提倡重任事。此項言論雖未經正式承認，而實施之趨勢，確在傾向此種原則。不過，這僅爲概略的分類，因有些事業如公共衛生之類，可由受益性質而變爲重任性質。

(三)爲解除課捐法律上之缺點，而減輕納捐人之負擔起見，中央政府對於地方政府收入上之損失，勢須予以補償。例如農地之土地之負擔減輕時，中央不得不協助地方；又於減輕課捐條款實施

時，尤不得不假手協款，以彌補之。(註三)

協款演進史

(一)百分率協款 (Percentage Grants) 前此爲上述三種目的所發給之協款，大致可分爲三個階段，表現兩相反之原則。自一八三五年起，當時中央對於地方發給第一次協款，以補助運輸判決因從之經費，以及在「罰款法」(A. 1835) 和「定期會議中」控訴經費。直至一八八七年，國會繼續增加發給協款，純全爲百分率性質之協款，是「任何特定地方政府所獲得協款之數額，大抵以其所花費之數項，及以「行政」或之工作爲轉移。並且此類協款通常係供應特定事業者，因此，中央政府乃能監督地方行政，而維持其效率。協款係由財部所管各項租稅項下所集成，由該部直接撥發於地方政府。一八五六年道與普通市警察案 (County and Borough Police Act, 1856) 首先發給警察協款，依照案規定，中央補給地方警察之制服及工薪經費四分之一，至一八七四年，增至二分之一。財部對於成立警察之各道及各普通市，如經內政部長證明其警察在數量和紀律上符合效率標準，則予以協款。

(二)分派的收入 (Assigned Revenue) 至一八八八年，建立道議會和道市之地方政府案通過後，協款上發現新原則，但亦未曾廢除百分率協款所賦有之原則。當時人士認爲課捐之根據應行擴大，地方政府可止不動產以外之收入來源，以籌集經費。爲實現此種希望起見，政府將具有地方特殊租稅收入，分派予地方政府，但如以此類分派之收入，以代替協款，則必發生困難。爲解除此種困難，政府將此類分派之收入，給予變換。如如此類分派之租稅收入，勢須直接分派於較大地方政

府，再由該府分派於所屬較小地方政府，以補償百分之率協款所得對於地方政府。中央管理，中央政府亦不願遽然放棄，結果規定：分派之收入之發給，仍須俟百分之率協款之形式。

總之，一八八八年議會所採用之制度，極端複雜，即在彼一九二九年地方府案廢除之前，在實際上已有特定微小的變遷，茲特簡略研究之。（註三）在此案下所指定為分派之收入，即為各種執照稅（Various Licence Duties）及百分之四十四之遺囑動產稅（Probate Duty）。至一八九四年，又復採用遺產稅（Estate Duty），而廢除遺囑動產稅。此類稅收繼續由中央政府徵收，而在一八八八年議案下地方政府應得之經費，則由財政部付予之。惟至一九〇八年，始由樞密院下令，將特定執照稅交由道議會及道市議會徵收之。

分派之收入之分配 依一八八八年議案，接受分派之收入之地方政府，則為道議會及道市議會，同時大部分百分之率協款則被廢除。例如有的遺囑動產稅之收入，由各道依據，由廢除舊協款上所受損失之比率分配之，至於在各道實際所收之執照稅，則由財政部歸還各道。至於道議會與道境內道市議會兩間所應分派之成數，議案規定應為公平之調整（Equitable Adjustment），或則出於相關地方府之協議，或則依據委員會之判定，而每次調整之期，不得少於五年。

分派 收入既經決定，則規定地方府應如何處理所得之經費，各道議會及道市議會須將其分派之收入協款，統列為一種立限，稱為用捐 賦（The Leveller Contribution Account）。從此項賬目中，相關地方政府首應撥交一部分經費於其他地方政府；並須移轉其本身應得之

經費，另成一種獨立的眼目，凡係由此案所撥，得有百分率之助也。例如議議會必須付給道內各款貧局 (Bonds of Guardians) 關於教養教員、官吏、貧苦病人等類之協款；對於道內各衛生機關，在一八七五年公法衛生案條款下所任用之警官和障礙物視察員，須付給此類官費半數薪俸之協款；對於設立獨立的警察之普通市，須付給其警察制服及費半數之協款，同時對於本身警察用費亦須另行列入一種眼目。道市政府亦負有同樣義務，但除救貧局以外，則不須與其他低級地方政府接洽。又在此案下，中央撤銷協款權則予以保留，地方衛生機關如不能符合要求協款條件，如在衛生事宜方面，不能獲得地方政府部 (Local Government Board) 之證明書，則在國庫捐款賬目下應付於道政府之協款，由王沒收，繼於國庫，而不發給於地方政府；以警察事宜言，如不能獲得內政部之效率證明書，則可發生同樣結果。

(二) 其他百分率協款 方分配的收入 據也，地方政府事尚未大行變遷，以後則曾舉辦許多新事業，其結果乃回復百分率協款之舊原則，標明協助此類新事業，警察、養老金、教育、道路、小橋地、房舍以及特定衛生事業等項，先後變換百分率協款，而此類新協款由中央政府直接付給受益之地方政府。

由此可知：在一九二九年地方政府案通過以前，協款或則標明協助特定事業，或則採取一八八八年議案所定分派的收入方式，這兩者多少均附百分率協款的性質，以地方政府本身所於相關事業上之經費數額決定之。但支出究竟為要之標準，因窮苦地方區域所須支付之經費，往往超過其所能籌集；又在百分率協款制度之下，地方政府在支出上仰求中央之意見，而形成嚴格的中央管

則，甚至竟視原則上之較大問題。

(四) 總額協款 (Total Grant) 誠低誤用，則必大行增多協款，自無疑義，因地方在捐額上之損失，不能指稱爲任何特定事。上之損失，實則影響其普通收入，因而此類協款必須普遍實施。此種情形實爲改革協款之良好機會，一九二九年地方政用案廢除大部百分率協款，代之以總額協款，是因此類協款未曾明白確定協助特定事業，而係發給於地方政府，以補助其普通收入，使其自由支用，而不計算其所支之數額。

餘剩的百分率協款 一九二九年議案規定停止分派的收入之辦法，並廢除一部分百分率協款，固以時機業已成熟，中央政府可以略行放鬆其管理。(註四) 對於其他一部分事，由分派的收入而得協款者，或直接獲得政府協助者，或則保留百分率協款，或則重行採用百分率協款，結果，廣義言之，五類特定地方事業仍然獲得直接百分率協款。

(1) 警察 地方警察機關如經內政部發給證書，認爲辦有效率，則可領得半數支出之協款。

(註五)

(2) 教育 地方教育機關如能符合特定條件，而經教育部認爲有效率，則可領得其全部支出的半數之協款。

(3) 房舍 戰後房舍缺乏，政府乃採協款辦法，以鼓勵地方政府建築房屋。此係根據百分率原則，而以所建房屋之數目爲轉移。對於在一九一九、一九二三及一九二四各年議案下所建築之房屋，仍繼續發給協款。但於一九三二年以後所建築之新房屋，除在一九三〇年房舍案下關於贖券之請除

外，政府則不復給予協款。(註六)

(4) 道路 自汽車出現後，全國必須有統一的道路制度。自一九〇九年後，中央政府籌集道路經費(Road Fund)，是根據於汽車上之租稅，而為對於地方政府之百分率協款，以協助其維持、改造及建築道路之用。自一九二九年議案通過後，道議會從道路上所得之稅額大增，前此祇負責維持主要道路，現今則除城區內不分類的道路(Classified Roads)外，管理道內一切道路。道市議會之地位，仍舊未變，故此案必須分別處理。因此對於分類的道路(Ordinary Roads)之百分率協款，仍舊付諸道議會，但倫敦及道市則不復能領取。項協款；又對於維持不分類的道路之協款，則根本廢除。結果，對於維持分類的道路之特定協款，祇付給道議會，至於他地方道路機關在舊道路之改造，新道路之建設及保養上，仍可領取特種百分率協款。(註七)

(5) 雜項(Miscellaneous) 公、衛生、全部事業，雖從未整個獲得協款，而特定效用，亦會分別給予協款。惟現今則幾乎全被停止，祇剩有少數百分率協款，繼續協助少數數，如接生婦及衛生訪問員(High Visitation)之訓練類，至於其他百分率協款，繼續存在者，警察卹金，及小耕地(Holders)之類。

普通國家協款(The General Exchequer Grant) 除去上述五項特例外，其他一切重要百分率協款，均為普通國家協款，並補償由減低捐額上所受損失。見，現今英國地方政府則可根據普通國家協款，作為普通協款之數目及實際分配於地方政府之機關，極其複雜於後。

普通國庫捐款 (The General Exchequer Contribution) 在百分率協款制度下，地方政府須所獲得及中央政府所須供應之總數，每年可依地方政府之支出計算。自改行總額協款後，其計算已不如此簡易，且須反轉其程序，中央政府首須決定其所能支配之各總額，然後始能研究如何分配於地方政府。因此，一九二九年議案規定籌集一種國家款項，稱為普通國庫捐款。此項捐款計有三筆經費：(一) 停發的各項協款，其總額每年約計一六、五〇〇、〇〇〇鎊；(二) 因減低損額所致現成損額上之損失，每年約為二四、〇〇〇、〇〇〇鎊；(三) 中央所準備之一筆新經費，其計畫在使地方財政為地方政府所欣羨。這種計畫顯為柔性，因曾規定第三項經費應由國會時時議定。數額，稱為協款的時限。Fixed Grant Periods。第一期自議案實施後三年為有效，第二期則為繼後之四年，以後則每五年為一期。在第一期中新經費每年固定為五、〇〇〇、〇〇〇鎊，合前二項，約為四五、五〇〇、〇〇〇鎊。在第二期中，第三項新經費每年規定為五、三五〇、〇〇〇鎊。(註八) 此項經費歸之於普通租稅，而不出於地方捐。

重負的人口之釋式 The Formula of Weighted Population 自經採用總額協款制度以後，中央政府於撥給協款時，祇與道議會和道市議會接洽，因此，普通國庫捐款分配上之第一種手續，即在如何分配於道議會和道市議會二者，至於各該議會應得之數額，則依一種新的程序分配。此種程式依據下列之點：計算各該地方議會所應得之數目，而所稱為重負的人口 (Weighted Population) 是也：(一) 該區內之人口，(二) 誤判價值，(三) 其在年齡以下之兒童數目，(註九) (四) 其失業人民之數目，及(五) 與本區擬所建道路里數所比較之人口密度。(註十) 這種程式顯似牽連許多因子，

其主要目的在展開協款之影響，於需要最大之區域。（註十一）例如依據經驗，一個區域所有失業人數，對於地方政府之財政，可以發生兩重影響，一方面增多公濟和公共衛生事業上之費用，另一方面則又有減少地方人民之納捐能力；又在舉餉以下，兒童數目亦可約略表明許多衛生事業之費用。由此可知：重負的人口之程式之制定，其目的顯在使比較繁榮的區域與衰落的區域，在協款上得有公平的調整。關於此點，這種新程式顯為百分率協款之較有進步的制度，因後者祇注意地方政府之支出，而忽視其需要。不過，新程式所標明之各種因子，以及相關地方政府之需要，時時變更，因此法律規定在各固定協款期間開始時，各道及各道市之重負人口應重行計算，並應行檢閱全部計畫之運行。

普通國庫協款 (General Excise Grants) 普通國庫捐款分配之第一步手續，在由道議會及道市議會分配之；第二步在研究各該議會如何運用其協款。以道市言，其下並無較小地方政府，道市議會本身實行道議會、城區議會，及普通市議會三種機關，全部效用，而在一九二九年議案規定下即為其區域之救貧機關，因此道市議會之所得，即由其使用，以維持其所辦理之地方事業。以道議會言，其所獲得之協款，除保留一部分，以供觀其本身之需要外，尚須分給行政範圍內他區域政府。此次分配不依據上述程式，祇決於人口，因區議會之活動，大抵限於公共衛生事業，其費用亦多，幾乎純以區內所居住之人民數量為轉移。並且在人口稠密區域內，維持此類事業之經費，較之在人口稀少區域內，數量往往較高，因此議案規定：以人口為比例，普通市議會及城區議會所得協款，應五倍於城區議會；其餘則由道議會自行保留支用。

程式之實施 協款既由百分率的性質，一變而為總額性質，其最初變換之時，或則難免紊亂地方

政府之財政，或則至少必致引起反對。爲緩和過渡時期，見一九二九年議案規定，程式之實施，不能過於全部普通國庫出款之分配。此一分配向諸市分配，應以各該政府停止百分率協款及減輕捐額方面所受損失爲根據，然亦逐漸增加於大部分協款，最後則普通國庫出款純全依據程式分配。

另類的與補充的國庫協款 地方政府會獲得保證，於新制度實施時，至少可以領得區域內人口每人一先令之多餘收入。爲實現此項見解，勢不得將給另類國庫協款，(Additional Exchequer Grants)，俾未得上述利益之市。可以領得協助。最後爲減低捐額及變更協款制度，不致增高地方捐起見，諸市、普通市、鄉區及城區，如會因此感受損失，則可領取補充的國庫協款 (Supplementary exchequer Grant)。此種協款之數額，在此案實施後五年曾經確定，以後每年減少十五分之一，至此案實施後二十年時，則將不復存在。(註十二)

(註一) Hart, *op. Cit.*, pp. 149-151.

(註二) Rating and Valuation (Apportionment) Act 1928 and Local Government Act, 1929, § 67-68.

(註三) E. Cairnes, *The History of Local Rates in England*, Chap. IV, Reduch & Hirst.

Local Government in England, Vol. II pp. 92-99

(註四) Local Government Act, 1929, § 85 and 2nd Schd.

(註五) County and Borough Police Act 1886 & 16; Police (Firearms) Act 1874; Police

Act 1919 § 8.

(註六) Housing Financial Provisions) Act, 1933.

(註七) Local Government Act, 1929 2^d Schd.

(註八) Local Government (General Exchequer Contribution) Act, 1933.

(註九) 在五歲以下。

(註十) Local Government Act, 1929 4th Schd., Part III.

(註十一) 以數字表之。假 N 代表相關道或道市重負人口， T 代表全國重負人口之總數，則道或道

市之分配額，等於 $\frac{N}{T} \times$ 普通關庫總款。

(註十二) Local Government Act, 1933, § 34 and 37.

第四節 借款

地方政府之經費，大抵得之於財產，地方捐及協款上之收入；但其事業經費如限於此類款項，其財源則必嚴重限制。有時地方必須進行鉅工程，因其長期有利於地方，而此項款項必須籌之於借款，以地方土地或地方捐為擔保。地方政府固應享有借債權，但如不受限制，則地方或不免趨於破產。利借款以辦理地方事，其影響在此項費用分由多年支付之，而不專由工程進行時期之納捐人負擔之。換言之，以借款辦理地方事業之方法，在於該項事業之大部分費用，轉移於未來的納捐

人。因此，借款能否通過，視乎此項經費是否用於具有永久性之工程？又負擔的人民能否享受其利益？（註一）

地方行政之借款權，地方政府之借款權，祇能得之於國會，註二而出以普通議案或私人議案之方式。前項借款，由普通議案所授予，其地位至為曖昧，（一）道議會和教區議會受權得假手於借款以籌款時，則有借款之普通權力，其他地方政府則未享有此權。因此，整治特定事業之任何議案，若授以借款權，或則自行制定一部分特別條款，或則抄襲他議案所定其他事業之權力。（二）既有建立特定機構，以主持借款之必要，則在特殊情形下，擬稿人每欲變化其所制定之規程，結果地方政府之借款權，往往不能遵循標準格式。對於此部分法律，一九二九年地方政府案曾提出重要的改革。是即於國會議案授予新權力，使能借款實現特定目的時，此案授予一切地方政府以普通借款權，並規定實施此種普通權力之統一程序。

普通借款權 (General Borrowing Power) 一九三三年議案所包含之普通借款權，可以用實現數種目的：（一）地方如欲假手借款，以辦理某種事宜，而此項事宜為其有權辦理者，則在購置土地，建築房屋，或從事於任何長期工程方面，自衛生部視之，此項費用應行分配於若干年限償付者，（註三）則可進行借款。（二）此外地方政府若經任何法案授權借款，以實現任何目的，地方政府即可行使此種普通權力。（三）最後為借款於教區議會，見，道議會亦得自行借款。（註四）

借款之批准 在地方政府能行使借款權之前，必須獲得主管中央機關之批准，這中央機關須瞭解該項時代納捐人之利益，及一般地方政府之信用。例如關於電氣事業上之借款，必須經電氣專員

(Healthiness Commissioners) 批准；關於電車、汽車及輕便鐵道上之借款，則須得運輸部之批准；但此類均可例外，在其一切事件上，衛生部為主要批准機關。(註五)

批准借債之所，集中於衛生部，主管不維持財政上之完善。必如此，則於地方政府請求借款時，由該機關能注意全部財政地位，而決定應否批准，教育上借款須經衛生部同意，其意即在於此。為一見之原則。見一九二九年地方政府案第七十四款一方面去餘地方政府借款數額上之限制，(註六)一方面則維持衛生部對於地方政府借款權在此方面之管理權。

借債當然不能永久存在，議案規定借款必須償付之最長期限，通為六十年。(註七)但每次借債並可規定這種最長期限，其償付時限則由政府自行決定，惟須得批准機關同意。(註八)私人議案亦能授予借債權，地方政府於進行私人議案時，有時可以藉此規避衛生部長之批准，但此不能完全脫離該部長之影響。因國會討論私人議案時，往往議定列入條款，規定地方政府於應用借債費時，須對衛生部提出關於支出上之報告。

(註一) 惟地方政府亦享有權力，而能於固定款項固有收入上，暫行借款，以支付各項必要費，其無須獲得主管機關之同意。參看一九三三年地方政府案第二一四條。

(註二) 參看第二編第一章。

(註三) 如該項借債機關為教區議會，亦須得該議會同意。

(註四) 教區議會向道議會借款，衛生在市中自由借款，顯為一種比較便宜方法。因道政府對其信用，自較本區內任何一個教區為優。

(註五) 道政府如因縣區議會請求代為借款，而須對外借款時，不須獲得中央部院之同意。惟在此種事件上，法院可以規定必須遵守之條件。參看一九三三年議案第一九五、第二〇一及第二一八各條。

(註六) 此項限制通常根據相關地方區域之贖捐價值；可於許多議案中尋得之一八七五年公共衛生案第二三條即屬此例。惟自經採用減低捐額辦法後，地方區域之贖捐價值大行減低，致使此類借款無實施之可能。

(註七) 在有些事件上法例規定之最長期限，自三十年至八十年不等。

(註八) 借款通常用贖價基金辦法償付之。參看一九三三年議案第一九八第二一二至第二一四各條。

第五節 地方經費之保障與地方賬目之審計

地方於實行其效用時，所得經費之數額至鉅；此類經費或籌之於地方捐，或得之於中央政府所發給之協款。地方政府於應用此類經費時，自須加以審核，以免發生弊端。本節爰分四點，分別討論地方財政上之保障。

(一) 保管款項 (Trust Funds) 之普通保障 普通法律亦會規定應立機構，以保障此類經費，使不致作不適當的使用。依法院之判詞，此類經費由慈善委託機構所保管，以實現整治地方財政的法例。所標明之公共目的。並且，在此類法例所規定關於查詢此類款項的支出，特別程序上的條款，未會否

於保羅廷壽委託總辦所保管之經費。普通救濟辦法，因此檢察長 (Attorney General) 可以提起控訴以保護，檢察長不特可以控訴地方政府，且支配此類經費之任何人民，其支用如未經法律所授權，並為委託部分所知道，則應負破壞委託之責任。不過，運用此種辦法，以阻止地方政府之非法的財務行動，自嫌不夠。國會因而通過法例，制定財政規程，並準備其他救濟方法。

(二) 財政規程 (Financial Regulation) 規定地方政府賬目之適當的記載上之法律，前此散見於許多法例中。(註一) 一九三三年議案合併此類條款，但除微小的修正外，未曾試以建立一種新的和統一的法典，以適用於一切地方政府。因此，吾人必須區分整治各級地方政府之經費上之各種規則，而分別說明於下：

區議會 依法各城鎮必須成立一種普通捐款項 (General Rate Fund)，並須保存賬目。一切收入與支出均須記入。鄉區議會亦須成立普通捐款項，惟其記賬之程序，則比較複雜。鄉區議會之費用，須分為兩類：一為全所須負擔普通 (General) 經費，一為區內特定部分所須負擔之特別經費。其特別者，一切收入與支出，不論其為普通或特別費用，雖均須經過普通捐款項，法律則規定必須保存兩類賬：一為包括一切普通經費普通區賬目 (General District Account)，一為概括一切特定經費特定區賬目 (Special District Account)。

鄉教區 以教區議會和教區集會言，法律未曾規定籌集何種經費？或如何記載其賬目？但亦曾擬定規則，嚴格限制財務事宜。鄉教區之有教區議會者，議會則為本身及其集會之會計員，但其所可支用之數額，則在此榜課捐價值中，四辨士為限，如能得集會之許可，則可增至八辨士。(註三)

法律又規定：教區議會所集行款之支票或票券，須由該議會議員二人簽字。教區如無議會，則集會所餉課捐，以八辨士為限，並須能供應在各種教區選擇議案下（Under the Parochial Adoptive Acts）之各種經費。（註四）

市區 普通市議會必須維持一種普通捐款項，並須保存其賬目，一切收入和支出必經過此種款項。除去特定例外外，（註五）普通捐款項支，須經議會議決，由議員三人簽字，並由市秘書副署。人民如因議會之決議而感受損失，尚可申訴於高級法院，其判定為終結。

市議會 管理道議會的經費，誰係取法於涉及市區之條款，其瑣細則尤過之。彼法道議會必須委派財務委員會，並且非先經財務委員會議定預算，道議會不得造成超過五十鎊之債務。此外道議會每年必須制定其預算，在財政年度開始之前，必須討論其下年度之收支，以決定令行政道內課捐機關應行徵收之數量。此類法定規程雖祇適用於道議會，實際則為其他各級地方政府所採用，所採常令，同將財務問題集中於財務委員會。

道議會必須準備一種道款項（County Fund），一切收支均須出於此種款項。但道議會與鄉區議會同，須主持道內普通事宜與特定事宜，因須分別保持普通賬目與特定賬目。道款項之一切收支，須由道財務員主持，支出須經道議會議決，（註五）而道議會之議決，則須依據其財務委員會之建議。又此項支出令須由曾經出席市議會之財務委員會的議員三人簽字，更由道秘書副署。凡因議會之決議，而感受損失之人民，亦得申訴於高級法院。（註六）

（三）賬目之審計 上述兩種保障雖可使地方財務事宜維持相當良好狀況，究仍須較精密之賬

制。法律規定地方政府及其官吏之賬目，必類經過審計，惟此項法律並不統一，固有不調的隱慮上的演進。現今則有兩種不同的地方政府審計制度，根據不同的原則。

一八三四年救貧法修正案揭開十九世紀地方政府上之各項改革，規定一切支出如果違背救貧法案之條款，或救貧委員命令，則不合法。同時探定一種強制性的每年審計，由審計員主持，有否認非法支出及責令負責人賠償之權。一八六八年救貧法修正案中進一步，將原由監護局委任之審計員，改由地方政府部委任之。最後一八七九年區審計員案 (District Auditors Act) 改組原有制度，將區審計員改為地方政府部之官吏。不過，區審計員雖為衛生部之屬下官吏，究能維持其獨立地位，本司法的精神，以實現其職責。

反之，一八三五年普通市法圖案於改革普通市時，探定一種審計制度，其目的純在預防腐敗事件。此案規定設置非專家的市區審計員，以市內自由人及議會代表之地位，稽核市區及其官吏之賬目。一九三三年地方政府案 (註七) 擬欲變此項制度，授權市議會，使能採用區審計員，或則委任專任審計員，以代市區審計員。但在市議會決定利用此項權力之前，則非專家的市審計員制度仍復存在。

由此可知一八三四年及一八三五年兩種議案，採用兩種不同的原則。第一種審計制度，由區審計員所推行，係以地方政府之財務事宜，為中央政府所注意之事件。反之，適用於市區之審計制度，則以地方政府之賬目，僅為地方納捐人所注意。惟自協款制度盛行以後，其趨勢顯在擴大第一種原則，轉至今日，僅有一部分市區之賬目，不受區審計員之審查。一九二九年地方政府案規定，凡移轉於道

市議會辦理之舉，其賬目須經區審計員審查之，蓋可證明此種趨勢之正確。至於一九三三年地方政
府院所制定之現行法律，大抵依據前此所通過之幾件法例。(註八)

(中)區審計員 (District Auditor) 區審計員現由衛生部長委任之，並由三分派於全國
所劃分之固定區域。區審計員為國家公務人員，其薪俸由國家發給，惟對其所簽證之財務文告，由地
方政府以印發方式所繳納之紙費中，亦可扣除若干。到了現今，除去一部分普通市外，一切地方政
府之賬目，均由區審計員審查之。例如該員審查道議會、城區議會、鄉區議會、教區議會和教區集會
之賬目，各該級政府之委員會官吏，亦均受其審查，即以普通市議會言，亦不能完全脫離其管轄，
因省地方政府所參與組織之聯合委員會，其普通賬目則受區審計員之審查。又道市議會所組織之一
部分之員會，其賬目不由市區審計員審查，而由區審計員審查之。

審計之程序 一切受區審計員審查之賬目，須每年列為圖表，其財政年度則截止於三月三十一
日。(註九) 惟在正式審查之前，依法必須履行特定初步手續，以公開其程序，並使相關人士有詢問
和抗議之機會。第一步審計員須與相關地方政府約期審查，(註十) 一切須審查之賬目和憑證，須於
審查之前，繳有相關議會之適當委員會，至七月止，一切相關人民可於此時前往查閱。地方政府於核得
此項約期後，須在地方報紙刊登廣告，公告賬目和憑證可於十四日內在何時何地查閱。(註十一) 又
於履行正式審計時，任何地方區域之地方政府選民，均可訪晤區審計員，並可對賬目中之任何條款，
提出反對。審計員於實際審計時，如認為必要，有詢問公文之權。

實命賠償 (Right to Compensation) 區審計員之職責，不僅在稽核賬目及憑證，而須行使半司法的效用。對

於未嘗依法記帳之任何經費。而須責令相關人員賠償；至於因私人之疎忽或過失而形成之損失，亦須責令賠償；惟一歲中要項之虧空，則在發現和以前非法之支出，相關機關和人員不得以議會之決議為護符，亦不得以僅收條碼之手續，謂其為合法，如有非法之根據，如以任何付款為非法，則須無以否認，一經否認，則由議會之機關或人員，由議會議決非法支出經費，經區審計員予以否認，則該項支出為非法。收支不能平衡，為起見，區審計員則責令參加是項非法決議之議員賠償，且年中私人應受賠償。（註十二）

但否認及責令賠償亦受有一種限制，依據一八八七年地方政府經費案（Local Government Bill, 1887），（註十三）地方政府之一切支出，凡曾衛生部批准者，區審計員不能加以否認，亦即不能令其賠償。不過，部長批准，雖區審計員不能行否認權，究不能、任何付款為合法。相關人員如不備困難，不惜以經費，而申訴於法院，則部長批准，絲毫無保障可言。反之，此種辦法則間或增難中央對於地方之管理，因政地方府於支出經費時，可徵求部長之同意。

任何人民如因審計員之否認有效，或責令賠償，或對人民反對上之判決，而感受損失，可請求審計員提出書面理由，審計完畢後，審計員簽證各項賬目，並於十四日內，對相關地方政府，提出審計報告。（註十四）

對於區審計員上訴人民因審計員之否認有效，或責令賠償，而感受損失者，在有些事件上，可上訴於高等法院，在有些事件上，則可上訴於衛生部部長。此項法律曾由一九二七年地方政府審計案加以變更，一九三三年地方政府案重述前案，但曾限制部長之權力，而擴充法院之權力。例如區審計

質之判決，其數額如超過五百鎊者，則祇能上訴於高級法院。在其他事件上，呈訴人可以自由決定上訴於何方。惟已上訴於部長之案件，而在呈訴中所發生之法律問題，一經法院要求，部長則須出以特定案件之方式，以徵求法院之意見。

部長或法院於行使上訴統轄權時，如認審計員之判決為非法，或為缺乏證據，或在事實上顯然錯誤，則可變而上判決。區審計員純全注意支出之合法或非法，而無管理地方政府的政策之權，祇能就地方議會所議政策之範圍內，稽核行政支出之項目。

免除賠償 (Remission of Surcharges) 免除賠償，前此純為部長之特權，現今法院亦可行使；又前此賠償之免除，須有對於區審計員的判決之上訴為根據，現今則此項條件不復存在。凡被判負責賠償之人民，可以上訴於部長或法院，請求頒發下列文告：「以責令賠償之實質言，上訴人之行為尚無不合，或自以行動為法律所授權。」此項上訴勝利，並能得法院或部長頒發文告，更以為應行免予賠償，則可全部或局部免除其所應賠償之款項。

被判負責賠償之人民，如不能獲得法院或部長之許可，免予賠償，則須於十四日內繳付款項。如拖延不付，地方政府則可請求清平吏，頒發查抄狀 (Distress Warrant)，繼以變賣被查獲之財產。(註十五)

凡被判應行賠償之金額，超過五百鎊者，則於五年之內，不得當選為各級地方政府議員。(註十六) 但亦有規避之方法：(一) 相關人民呈訴於法院或部長後，其應行賠償之經費，曾經依法免除，或降低為五百鎊，或更少於五百鎊。(註十七) (二) 於呈訴後，經法院或部長頒發上述文告，指稱

其行爲尚無不合，或呈請人自認，行爲有法律根據，則此項無資格，被免除。（註十八）

(乙)市審計員 (Municipal Auditors) 除非一部分法例對於特定事業另有規定，或市議會採行廢除市審計員之權力，市議會之賬目不受區審計員之審計，是關於市區財產，警察，又在一八七五年公共衛生案下，以城衛生機關地位，所主持之活動上各項賬目，均僅受市審計員之審計。前此此類賬目每半年清結一次，一九三三年議案則規定每日結算，至三月三十一日截止，或在衛生部同意之下，由議會決議另定時日。賬目清理後，連同收據憑證，交付市審計員審查。

在保存上述會計制度之市區內，通常設有二個市審計員，其中二人每年由地方政府選民所推選。前任市審計員須具有當選市議員資格，而不爲地方議員，亦不爲地方官吏。第三個通稱爲市長的審計員 (Mayor's Auditor)，每年由市長自市議員中委任之。

依以法院意見，市審計員之職責，不僅在查核收據憑證是否確實，並須進一步稽核其是否非法或不當，在會計上及法律上，均須報告議會和市民，以公開此類事件。但以實際運行言，市審計員之職責，又未必極端負責，故結果並不甚佳。審計完畢後，市財務員須將賬目節略，交付印刷。（註十九）

市審計 另一方式 以事實言，市審計大抵無甚效力，審計員多非專家，又不能行責令賠償權權地方選民對於賬目條款，亦不能提反對。因此市審計員審計，全屬機械的核對賬目與收支，而多數市議會除將此種法例審計外，已會委任專任審計員，以查核其賬目。總之，市審計員工作之無效率，成此種制度之改革，一九三三年市法團審計案 (The Municipal Corporations Audit Act)

市訂定於一九三三年地方政府案內，市議會得以採用區審計員，或專任審計員，以代市審計員。特許手續 (Kornaltes) 於行 上場權力時，市議會尚須遵守特許手續。議會必須舉行特許會議，並須於一月前通知本市議員，由該會議之目的。在該項會議中，對於採行區審計制度，或專任審計制度，須決於出席投票議員三分之二多數數；又於該項投票至少一月前，由該會議別決議，須由該會議普通會議中通過。

(一) 區審計 (District Audit) 市議會如果採行採行一種方式，則該審計員之職責，而上述關於審計，否認有效，責令賠償。據 上述種種情形，則該審計員之職責，亦受區

(2) 專任審計 (Professional Audit) 反之，市議會如果議決採行專任審計制度，則須選任其審計員，此項委任須用書面，加蓋市區印信，所委審計員，必為該案所指定自由職。團體 會員，至少該員任期之長短及薪額之多寡，則由議會自由決定之。專任審計員於實現其職責時，對於一切官吏，有要求查閱各項簿記及供應各項消息之權；又於審查後簽證時，可以提供必要的建議和批評。

惟專任審計員之委任，僅在代替執行市審計員之職責，因此在採行專任審計之市區，而法例規定必須經由區審計員之賬目，仍須交由該員審查。並且專任審計員不能行使否認有效及責令賠償之權，而僅繼任市審計員之職任。結果市內有些規則如賬目結算之時日及賬目節略應由市財務員交付印刷之類，均未變更。反之，在採行區審計之市區內，上述規則則不適用，而賬目之清算與審計之實行，則與在採行區審計 各級地方政府中純全相同。

(四) 地方財務報告 (Local Financial Reports) 一方面為保護地方議會，使不致發現不正當

的財政預算。另一方面，則能獲得正確材料，俾能編定有價值的統計意見。法律規定：地方政府之每年財政收支，必對衛生部提出報告。前此規定地方政府此項職責之條款，分別規定於兩種不同的法案中，一則適用於普通市議會和鎮議會，一則實施於其他各級地方政府，教區議會亦屬之。惟此兩種法案之實質，幾乎一致，一九三三年地方政府法案乃能將此部分法律，歸併為一類統一的規則，僅適用於一切地方政府。(註二十)

(註一) 主要的為：Public Health Act, 1875, §§ 207 and 220; Municipal Corporations Act, 1882, §§ 138-143; Local Government Act 1894, §§ 11, 19, and 20.

(註二) 關於兩種經費之區別，見第二節。

(註三) 衛生部可以准許特設教區議會，超過此種限制。

(註四) 衛生部亦可提高此種限制。

(註五) 例如市長，清潔吏之秘書，以及其他由市議會支付薪俸之官吏。

(註六) 除去極少例外，如在一項法律的特定條件下之支出。

(註七) 前此皆與申訴採取廢除令之方式。

(註八) *Remediation of the Municipal Corporations (Audit) Act, 1933.*

(註九) 以法律詳述，有不列者。The District Auditors Act, 1879; The Public Health Act,

1875, §§ 245-247; The Local Authorities (Expenses) Act, 1887; The Audit Local Authorities Act, 1927. 以市議會詳述，則有以上四條。The Municipal Corporations

Act, 1933. §§ 95-97. The Municipal Corporations (Audit) Act, 1933.

(註十) 衛生部長有權變更此項一期。

(註十一) 衛生部長可於任何時期，指令區審計員，舉行一次特殊審計。

(註十二) 郵政區毋須在地方報紙上刊登廣告，但須於十四日前，通知地方人民。參看一九三三年

議案第二八七和第三八八兩條。

(註十三) *Part. of. Cit. p. 176*

(註十四) 現今重訂定於一九三三年地方政府案第三二八條。

(註十五) 以對教區議會、教區集會及上所委聯合委員會之審計員，審計員則向衛生部提出報告。

(註十六) 一九三三年地方政府案第三三〇條。

(註十七) 此項剝奪權利之條款係由一九二七年議案所探定。

(註十八) 一九三三年議案第三二九條。

(註十九) 同案第三三〇條。

(註二十) 參看一九三三年地方政府案第二四〇條，前此在一八八二年普通市法團案規定下，市財

務員必須印刷其詳細報目節略；為提倡節約起見，一九三三年議案撤銷此項規定。

(註二十一) 一九三三年議案第二四四條至第二四八條

第七章 地方政府之普通權力

一九三三年地方政府案不以合併管治地方政府大法上的條款爲滿足，並曾試以制定地方政府權力之輪廓。爲實現此項目的，見，則須保存地方管治法上之根本原則，是謂地方政府不爲自主機關，在任何狀況下，不能採取任何自由行動；反之，對於國會所授予之權力和職責，於行市時則嚴受限制。（註一）前此，此項原則，實施，造成法律上之不必要的複雜，地方政府可以行 數種特定權力；如課捐和借款權，制定地方法律，徵用土地權，災警爲多項地方政府事 適當設備之所需。依據地方政 府一切行爲須經法 授原 則，致 設置以整治各 新事 之議案，往往列入此類普通權力，或則附以在各該事件上所須遵守 詳盡程序，或則附以條款，採用其他議案中 類似規定。如果採取第一種辦法，則相關議案本身固爲完備，雖其所須遵守之條件及其所應採取之程序，可與關於其他事項上之其他法律所授予的權力，於 行 時所須注意之條件與程序，甚有大相懸殊。如果採取第二種辦法，則於行 此類 同權力時，固可期 和當一致，但因須參考他項立法，其所附帶之剩點，則不可避免。（註二）

第一節 一九三三年議案所授予之普通權力

上述法律 缺點，其可以補救者，一八八八地方政 案可知矣。此案於建立道議會時，規定 其所可行 的權 普通計畫，不論 所進行之活動，依舊何項原則，此項前例爲一九三三年議案所

政府，並使之普通化。或特別定地方政府所可行之普通權力之輪廓，並於國會議案授權舉辦任何事時，即可正式行。惟此種權力之行使，亦附有固定條件，而為吾人所須明白了解者。例如唯有國會可地方政府採取何種行為之根本原則，則被保存。因此，除非有固定法例明白規定行或含有行之意，則一九三三年議案所記載之普通權力，始可加以利用。在此方面，一九三三年議案祇曾建立機構，自授權地方政府運用此項機構，此項權力係為國會所保留。實際一九三三年議案之成就，在於採用新事時，則不復有規定全部普通權力之必要。自此以後，議案於建立一種地方政府專事時，須有下開字句已足：「在國家下，地方政府於實現其職責或行使其權力時，有使用經費、借款、制定地方方法及徵用土地之權；又一九三三年議案中管治行使特定權力之程序，相關地方政府即可採用。」

(一) 徵用土地 以此類普通權力言，有些已曾討論，如課捐及令徵地方捐，如借款之類；(註三)其重要權力而須詳細研究者，則為土地之徵用與管理。此案並未制定一種完全法典，完全廢除一切法定權力上之條款，有些全為例外性質，法律未予變更，惟於其第七款中 (Seventh Schedule)，列舉授予關於土地徵用與管理上特定權力之各種法例，使人可窺法律之全豹。

關於土地徵用之權力，自然分為兩部分，以徵用之手續而各別，有出於協議者，如地方政府與地主兩間之接洽；亦有出於強制者，茲分別說明於下。

協議徵用 一九三三年議案首先規定依協議而徵用土地，授予一切地方政府以普通權力，數區議會亦在內，但能假手協議以徵用土地，以實現其在公共普通議案下任何效力。地方政府非對於本區內之土地，可以行此種手續，對於坐落區外之土地，亦可徵用，而徵用可出以購買、租用或交換

的方式，（註四）在此處可注意者，地方於行使此項權力，用協議方式以徵用土地時，不須獲得任何中央部院之許可。不過，地方政府於徵用土地時，往往必須借款，則間接須得部長之許可。又地方政府對於不為自需之土地，亦可以協議方式徵用，但須得相關部院之同意，而各該部院且可加以必須遵守之條件。為一需要所徵用之土地，相關地方政府可暫行應用，以實現其任何效用，直至其原有目的開始實施時。

強制徵用 強制徵用則較協議徵用為複雜。徵用原主的土地之權力，必由法例所授予，關於此點，一九三三年地方政府法案對於各級地方政府所規定者，略有不同。道議會得有強制徵用土地之普通權力，以實現其在公共普通議案下之任何效用。在另一極端則為教區議會，該議會如不能由協議及公平價目而得土地，以實現有徵用土地權之目的，則可由法律授權，而強制購買。至於普通市、城區及鄉區議會則無此項自授權，可以強制購買土地，以實現自一八七五年至一九三二年間各種公共衛生法案所規定之任何目的。（註五）相關地方政府可以行使一切此類權力，以強制徵用區域內外之土地。此外尚有關於特別事上許多法例，亦曾授權強制徵用土地，但強制購買上之此類普通權力，則受有一種限制；是法例授權地方政府，於特別目的上徵用土地，而明白限制於協議徵用，一九三三年地方政府法案所定普通法例之效力，不能廢除此項限制。在此種情形下，若不經私人議案特定授權，則不能實行強制徵用。

強制徵用 當然，法律如果授權一切地方政府，均能自由徵用人民之財產，而不加以限制，則其對於不適當的或不必要的徵用，其危險甚大，此項限制即附載於行強制徵用權之程序中。

在各種事件上，至少須得一個中區部院之同意，因此，吾人與之指稱地方政府可以限制購買土地。毋宜採用一九三三年地方政制之字樣，而以爲可被授權，而強制購買。（註六）

於合併之法中，關於強制購買上，各均修訂時，一九三三年地方政府制定人，曾蒙感受三種困難：一爲教育之地位，二爲各級地方政府，大相懸殊，在此種事件上，該區議會嚴受道議會之管理。三爲舊法普通規定土地之強制徵收，須出以臨時命令（Provisional Order）（註七）之方式，須經國會明自通過，始能生效。（註八）現代法例則這種程序簡單化，而採用強制購買（Compulsory Purchase Order）之辦法，規定須得相關部長之同意，而無事事申訴於國會之必要。其三則爲：地方政府之強制購買，大抵雖由衛生部長處理，許多法例至少亦會規定須得其他相關部院之同意。因有上述三種原因，該案制定人深覺關於土地之強制購買，有制定三種不同程序之必要，兩種適用於教區以外之地方政府，並可任擇其一；另一種適用於教區，而須分別研究。又此類法典附有固定限制，祇能適用於衛生部長所可管治之權力；對於其他部院有權授權強制購買之事業，則一九三三年議案所定程序，即不能適用。（註九）

依臨時命令之強制購買，吾人可以首先研究臨時命令之程序。此種程序不適用於教區議會，但其他各級地方政，如經一九三三年議案所授權；或經在一九三四年以前任何有效的法例，而曾引用或適用一八七五公衛年第一七六條所授權；或經在一九三四年五月以後所通過之任何法例，或所頒佈的任何法令，而授與衛生部長，則能頒佈臨時命令，以准許強制購買土地者所授權，則可利用此項程序。如果此項程序可以適用，則地方政府首領在地方報紙上刊登廣告，描寫其所希望購買

之士等，職權。需用土地之目的，並佈告何處可以查閱此項命令和圖表。地方政府亦須通告相關土地
主人、租用人及諸方人，陳述命令之效力，及。即將交衛生部批准，又相關人民可對衛生部長提
出反對。如果所提反對，不純全涉及賠償事件，部長則須舉行調查；在。他事件上，部長則可直
接決定批准此項命令與否。部長於。准此項命令時，除不能另行。增土地外，可以自由變更其條件。
命令。經部長批准後，地方政府即須將其刊報，刊登此項廣告，須通知相關人民，祇有在批准後
營業後，此項命令始能生效。（註十）

臨時命令與強制購買命令之區別。以管治強制購買土地權之程序言，縱觀之，似覺大致相同。在
兩種情形下，地方政府首須發出特定告示，然後呈請部長批准，最後地方機關須再度頒發告示。但二
者之間，尚存重要點：（一）臨時命令係由部長所頒佈，而強制購買命令，則由地方政府所制
定，因此臨時命令係為部長意見。示，且強制購買命令則為地方政府之意志的表現，部長祇能在範
圍內。以變。二臨時命令須經國會通過，而具有立法例之效力後，始能以實施；至於強制購
買命令能否生效，視乎此否條件。一。中。部批准，此種區別固為一九三三年議案所承認。又強制
購買命令之未經國會批准者，不能授權地方政府，強制收買古蹟之地址，或有考古興趣之物品；亦不
能利用之，而。任何。他地方政府之土地；又。由。法。授權辦理運輸、煤汽、電汽、自。水或。他
公用事業之。人，亦不得強制。用。土地。並且強制購買命令所受之限制，尚不祇此；地方政府如欲
徵用。上，或外派。上。此。上。二部分土地，除以同等。好土地交換外，僅由部長批准
之強制購買命令，並不能授權徵用。在此類事件中，強制購買命令祇為臨時。後，須經國會批准後，

始能發生實效。

此外，二者之間，另有一種重要異點：臨時命令一經法院批准後，則無人得指稱其為非法；反之，強制購買命令之合法效力，不依賴國會意志之直接表現，而視乎其所依據的法定權力之適當的行使，其效力間接得之於國會，頗有錯誤之可能；因此在固定時間內及在固定條件下，相關機關和人民得在法院內否認其有效。例如受強制購買命令損害之人民，如欲查詢其是否有效，則可於其實施時起，二月之內，申訴於高級法院，法院有權廢除整個命令，或僅變更影響申請人之財產的部分。但如申請人以此項命令在制定和批准上未能符合程序為口實，而指控其為無效，則須能證明其利益確曾大受影響。反之，如因其他理由而申訴，為無效，例如在該項法令制定之舉動中，並無合法權力之存在，則申請人不須證明其曾受影響，即可申訴於法院。（註十一）

教區議會之強制購買 前段業經指出，管治教區議會強制購買土地之程序，衡之其他地方政府，比較複雜。希望強制購買土地之教區議會，首須將此項事件，呈報道議會。道議會如果認為有辦理之理由，則須於正式公告後，舉行地方調查。調查完畢後，道議會則須研究相關人民所提出之反對，斟酌情形，決定是否頒佈強制購買命令。至於以後的程序以及制定的和批准的命令之效力，與上段所敘述之強制購買命令，大致相同，但亦有三種例外：（一）道議會不須實施初步公告，因該議會於制定命令之前，必須舉行調查，是相關土地已屬公開。（二）如果無人對衛生部長提出反對，則部長必須核准，但可變更其條款。（三）道議會必須實施此項命令，雖則此項土地必須移交教區議會。總之，此種程序而教區議會亦得利用強制購買土地命令，但須請求道議會制定之，因祇有道議會可以制定

之。假設區議會非必絕對依據該會議，該議會如果拒絕編定此項命令，則該區議會可以直接呈訴於部院。部院如果採取此種辦法，於舉行地方調查後，即可制定此項命令，其與由道議會所制定，並經由部院所批准者，其效力無或稍異。（註十二）

（二）土地之管理與處理。一九三三年議案除授予徵用土地權外，對於地方政府，更授以管理和處理其土地之權，但亦須區分以下三種特別事件。

公團土地 (Corporate Land) 一九三三年議案將一八八二年普通市法團案中關於管治普通市法團之公團土地之條款，重複採用。前已述及，年代較久之普通市，在現代地方政府出現之前，即曾獲得廣漫的地產，現今仍復保存。所稱公團土地云者，係指隸屬於普通市，或由其所取得，或代其所保管之土地，而非決定應用於任何特定法定目的者。以其為普通市法團之執行機關，在其市憲規定下，市議會無徵用土地之權，而現今則可採協議方式，徵用土地，以為地方公產，但須得衛生部之同意，並須依照其所規定之條件。

現今普通市所保有之公產，多係前此獻給市區，以謀市內自由人或全體居民之利益。在一八三五年普通市法團案通過以前，自由人為法團之唯一組成份子，該案始行廢除此項制度，而保存其在公產上之權利；因此，此種公地為法團所享有，而受自由人之管理。（註十三）現今他種公產之租金與利益，移歸普通市之普通捐款項，以減輕區內之地方捐，因能令市感受其益。市議會擁有權租公地，至特定時期，並實現特定目的，如能獲得部長之同意，地方政府可以出租其土地，或變賣之，或交換

其目的所以土地言，市議會所處地位，與他保有土地之地方政府，無不同。法 規上，地方政務所能行 特許普通權力，教區議會則為例外。除去少數例外，地方政務現 應獲得土地，在衛生部同意 下，可於其他目的上，如果地方政府 認為 而獲取新土地。並且，在衛生部同意 下，地方政府可以出租、售賣或交換其土地。

(註十四)

教 議會 在教區集會同意 下，教區議會或其代表機關，於獲得相關中央部院批准後，始能出租其土地，究 應經何部院 批准，則視乎其所應 之目的為轉移。因此，中央批准機關可為慈善委員 (O. B. O. M. S. C.)，可為教育部，亦可為衛生部。(註十五) 教區議會或教區代表機關於出賣或交換 土地時，尚須得相關部院 批准外，尚須得教區集會 同意。

(四) 接受財產 (Acceptance of Gifts) 一九三二年地方政府案第二六八條授予一切地方 政府以接受財產之權力，其受持產或不為產，以實現任何公 目的，或以提倡相關區域居民之福利，惟宗教和 慈善 財產 則為 例外。為一種新條款，因而此祇有教區議會，享有接受贈與 之權力。

(四) 會議 (Meetings) 一九三三年議案所授予地方政府者，尚有另一種普通權力，是即除 市教區議會外，地方政府對 議員以官吏，於參加會議以集會時所應行非費之經費，有償付之權。此種會議應集會係由地方政府或 聯合會所召集，以討論地方政務效 相關之事件。此種權力略大於 前此地方政府所可行使之權力，因一方面可以概括普通市議會，一方面又擴大其範圍，使地方議員以

外之人員所可參加之會議，亦包含在內。反之，其他議案所授償付此類性質的經費之權，此案固未予以廢除。因此，在此類事件上，此類議案所訂定之條件，則須加以遵守。

(註一) 參看第二編第一章。

(註二) *Harv. ed. Cit.*, pp. 196-197.

(註三) 關於地方法之制定，見下節。

(註四) 一九三三年地方政府案第一五七和第一六七兩條。

(註五) 亦有權強制徵用土地，以設置辦公室。

(註六) 第一五九條。

(註七) 見第二編 第二章。

(註八) *Id.*, G. Public Health Act, 1875, § 176. 此項條款當為他項法例所採定。

(註九) 參看 7th Schedule.

(註十) *Local Government Act, 1933, § 160 and 205 and 6th Sched.*

(註十一) 申請於控訴法院，不得控訴法院之許可，不得上訴於貴族院。

(註十二) 一九三三年地方政府案第一六八條。

(註十三) 以自由人言，參看一九三三年議案第二五九至第二六五各條，此類條款仍復保存其權利。

(註十四) 租期不超過七年，不須獲得衛生部長之同意。參看一九三三年議案第一六四和第一六

五兩條。

(第十四、參看同案第一六九條，租期不超過一年，或土地之用於小耕地之分配者，亦無須得部院之同意。)

第二節 地方法 (Byelaws)

地方政府原不賦有立法權，此項權力為國會所獨享。因此，地方政府之立法權，必為附屬性質，祇能得之於法例，亦僅能由國會委託行使。

(一) 常令 (Standing Orders) 地方議會得有兩種立法權：其一為制定常令權。常令釐定各項規則，以為議會及其官吏之範導。例如議會及其委員會之工作進行，議會與委員會兩間之關係，以及地方官吏職責之實現，均須遵守此類常令。(註一)不過，常令雖屬重要，祇涉及地方政府之實際進行，而無關於其合法地位。大抵涉及地方政府之內部事宜，其影響祇及於地方議員和地方官吏，而不致產生重要法律問題。

(二) 地方法 (Byelaws) 地方政府制定地方法之權力，與制定常令之權力，至為不同。地方法為一種真正附屬立法，其影響及於制定機關以外之人民，並為普通法院所能推行。由此可知：地方法具有三種特點：(一) 地方法之通行，其影響及於區域內一切人民，並可由法院推行，且可對違犯者加以懲罰。(二) 制定地方法之權力，必須得之於法例。(三) 普通法院保留審閱地方法之權力，並可決定其是否依法制定。地方法制定權既須由國會通過議案授予之，則國會先後究曾授予至何種限

虛，吾人首須加以研究。

以地方政府所通過之地方方法言，先及計有三種根據：(a) 前此普通市及港議會曾權通過地方方法，以求提倡各該區域之良好治理與政府 (For the good rule of Government) 此類地方方法須在地方議會會議中通過，而地方會議至多須有三分之二之議員出席，通過後一方面須予以公佈，一方面須知會內政部，而在四十天內，內院可下令停止其執行，甚或以根本廢除。(b) 普通市及港議會曾權通過地方方法，以禁止及查禁該城內一切妨害物 (For the Prevention and Suppression of Nuisances)，又普通市鄉鎮及城區，亦可制定關於公共衛生事宜之地方方法，其程序大致相同。(c) 幾乎成立或營造特定事之一切法例，莫不授權於其所用之地方政府，以能制定地方方法，以求該項事之辦有實效。有關議案關於所授之制定地方方法，有時採定或適各種公共衛生案或普通市法團案所訂定之條款；在，他事件上，則標明一種特定程序 (註二)

現今之統一法典，在事實可能範圍內，一九三三 年地方政府案試以制定統一的法典。港議會及普通市議會曾制定地方方法，以實現現在本區內之良好治理，以禁止和查禁本區內之妨害物；關於公共衛生事宜上之地方方法之權，仍須留於各埠之衛生案；至於制定他地方方法之權，則須求於普通市法團案所訂定之議案。

在一九三三年議案內，所規關於制定和批准地方方法之程序，適用於下列五類事件：(註三)

- (一) 為求良好治理及禁止和查禁妨害物方面，港議會和普通市議會所制定之地方方法。
- (二) 在公共衛生案下所制定之地方方法。

(三) 在現存議案規定採取公共衛生案或普通市法草案的程序下所制定之地方方法。

(四) 於一八七五年公共衛生案實施以前，在任何地方案下所制定之地方方法，以及關於在任何公共衛生案下所可制定地方方法。

其衛生案下所可制定地方方法。

(五) 於一九三三年議案實施後，在任何法律下所制定之地方方法。

至於在規定特定程序之特別法例下所制定之地方方法，不受任何影響，仍各受其條款之管治。

地方方法之制定 一九三三年議案規定地方方法須由地方議會制定，並須蓋其印信。地方議會於請求批准前，須於地方報紙上公佈其意志，在此一月內，地方機關內須留存一份，以備公共閱覽。

至是地方方法即可提請批准，必於批准後始能發生實效。(註四) 以此點言，議案對於實現良好治

之地方方法，則曾批出一種重要變。

地方方法之批准 地方方法所須提請批准之機關，各自不同，茲復表列於下，以資比較。

(1) 議議會和普通市議會所制定關於實現良好治理及防止和查禁妨害物方面之地方方法，首須提交內政部批准。惟所稱妨害物與公共衛生之範圍，頗難區分，法律規定：如有疑問，則由內政部與衛生部商定，究由何種機關行批准或否決權。(註五)

(2) 現存議案之引用或應 前此適用於「良好治理」及「妨害物」之條款，在其規定下所制定之地方方法，如果依據一九三三年議案條款所制定者，則依法應提交內政部或衛生部批准之。

(3) 在各種公共衛生議案下所制定之地方方法，仍由衛生部批准之。

(4) 在一九三三年議案之程序所適用之其他一切事件，其批准機關，則在該特別法律中，或在

其所適之條款中標明之。譬如，一個議案如果引用一八七五年公共衛生案之條款，則在該案下所制定之方法，應提請衛生部批准。（註六）

標適地方法 (Model By-law) 或以地方政府既有若許制定地方法上之權力，則易陷入混亂狀況，因各一地方政府區域既受特定地方規則之管治，而與鄰近區域之制度，渺無關係。實際英國地方法已漸趨於一致，且亦無損於彈性。地方法於有效之前，必須經過一種階段，予中央政府以批准或否決之機會，地方政府所處理之問題，在全國同等區域內大致相同，大抵能作同樣解決。因此，對於地方法之制定，凡特定情形並無採特殊計畫之理由者，則可假手中央行政管理，以維持其一致，至於荒謬的和非必要的地方法，絕無批准之可能。除去此種消極方法外，管理地方法的制定之中央部院，亦可制定標準地方法，並分散於地方政府，以供其參考。當然，中央部院固不強制地方政府採用標準形式，惟間接則有採用之可能，因地方政府如果遵守其格式，則確知中央部院必可予以批准。並且，除去對於新授予之職權外，標準地方法大抵依據由全國各部分所獲得之經驗，有時其條款且已經法院判定為合法，此類條款在實際運行上，自無困難言。

地方法之有效：地方法雖會依據法定程序而進行，並經相關部院批准後，在法律上仍為附屬立法 (Subordinate Legislation)，仍受法院之管理。授權制定地方法之許多法例，通常授權地方機關，可以處罰五鎊以上之罰金。人民如因違犯地方法而受控訴，則可指稱地方法本身為無效，或指稱其所經過的程序或批准為不適當（註七）或更指稱其為違法。

地方法之司法試驗：法院會經發展一部分嚴格規則，以斷定地方法是否有效。地方法除須符合規

定程序外，須能符下列四項司法條件：（一）地方之範圍，不能較大於其所依據之法例權，嚴格言之，不能違法。（二）地方所規定之條件，必須確定（Certain），相關人民可知其涉及本身，並明白了解此項法律所命令其執行或禁止其執行之事務。（三）地方不能違反普通法或法例；自表面觀之，這種規定似無實現之可能，凡普通法容許人民所享受之行動自由，地方往往限制此項自由，但吾人如能真實了解此點，可知其絕非妄謬可比，其主要意義在認地方係限於補充普通法律如與任何實在條款相衝突，則不能發生實效。對於法律所未會明白規定者，地方固可限制其行動自由，但人不能以之為可以廢止，或變更普通法律所制定之規程。（四）普通法必須合理（Reasonable），此項規定自極曖昧，其原意即不保存此種性質，法院可以選用適當方法，以管理制定地方權力之行使。當然，法律合理與否，極難準確地予以界說，吾人所能申述者，就是地方於提付法官研究時，不因該一法官認為不必要，而認為不合理。在這一方面，地方之地位，較優於其他公共團體如鐵道公司之類所制定之規則。在地方未正式指證為不合理時，則為合理，至於他類規則必有人擁護其為有效，始可稱為合理。

（註一）Local Government Act, 1933, Sec. 5, Part V, Para. 4.

（註二）Hart, of Cl., PP. 187-188.

（註三）Ibid. P. 189.

（註四）地方之有效時，由批准機關決定之；如未指定時則於批准後一月有效。

（註五）Local Govt. Act, 1933, § 249. 人民或機關不能假批准機關不合為口實，而否認地方

法爲有效。

(註六) Local Government Act, 1933, s. 250.

(註七) 地方機關議決制定之地方方法，如經印刷，經本區秘書簽字，已能證明其適當制定與適當通過。

第八章 司法

本編特開一章，以研究司法，自讀者觀之，似無必要，本章因而不述及最高法院，且不及近代法院。不過，巡迴法院 (Circuit Courts)、季期會議 (Quarter Sessions) 及小會議 (Petty Sessions) 之類，均為前代之遺物，與進行地方政府之區域，附有連帶關係。即至今日，此類法院所需用之經費，皆出於地方政府之款項。

歷史上之關係 在前代，劃分為地方政府目的之區域，即用以為劃分司法統治權之領域。原來道係由道公署 (County Court) 所治理，道內訴訟事宜亦即由其所審理，道公署係由全道自由人 (Freeholders) 所組成，而以代表國王之執行吏為主席，以後即變為中央法院之執行官吏。道復推選驗尸官 (Coroner)，以限制執行吏之權力，並實現半司法性質的職責，如檢驗可疑的死屍是也。至是道變為執行巡迴法院之單位，現今執行吏仍復保留參加並協助巡迴法官之職責。

旋清平吏當道，執行吏之地位衰落，道公署不復能行使重要效用。惟清平吏之設置，原在完成一較高級警備機關，費以減輕巡迴法院之工作。結果，此項組織仍復以道為根據，王權委派各道內之清平吏。

至十七十八世紀，清平吏所任行政效用甚多，實際變為道內之地方政府，至是司法與地方行政非特在區域上發生密切連繫，且復由同一機關主持之。總之，十八世紀之組織計畫，吾人如果撇除行政效用而不論，可知其存在至今，而無多變更。季期會議由道內全體清平吏所組織，每季舉行一次，以

審理刑事案件，並主辦道內事務。道復分爲小會議分區 (City Municipal Districts)，(註一) 區內兩個或兩個以上清平吏所組織，時時舉行定期小會議，以審理刑事案件，並不時集會，以主持頒發執照及其他事宜。至於地方政府之大權，有時付託於一個清平吏，有時付託於兩個清平吏。由此可知：在區域及人員上，司法與地方政府完全結合。

惟城市及普通市依據其市憲所享有之特權地位，而不受道之管理，使這種組織益復複雜。此類單位計有數種不同的方式：(一)第一爲城道 (Counties of cities or towns)，是即由市憲而建立爲道之普通市。(註二)此類普通市自有其執行吏、驗屍官、學期會議、清平吏等類獨立機關，本身既自成爲道，在地方政府之目的及司法行政上，均與道純全分立。(二)有些普通市固未獨立爲道，但曾獲政府之許可，而自有其季期會議和清平吏；除市憲內有固定規定，道清平吏不得在其區域內行使職權外，此類普通市仍爲其所坐落的道之一部分，其與道清平吏之關係，至爲曖昧。(三)有些普通市則未奉政府之獨立委任 (Separate Commission)，其司法行政純全依賴於道；惟同建爲市政府，其議會須執行其地方政府之效用。普通市在地方司法上受有獨立委任者，市清平吏則由政府委任之，而不由王權所委任。結果，法院與地方政府之效用，萃集於同一人員，腐敗事件至爲流行。

以上各段所述，係指在十八世紀末期，地方政府與司法行政兩間之密切關係。在此項事件上，十九世紀之改革，即在斷絕這兩種效用之關係。以主管人員言，則完全分開；(註三)有時且將其區域分開。這種程序在普通市內發現之時間，雖較早於道內，本節則顛倒其程序，首先敘述道之地位。

巡迴裁判區域 (Circuit Courts) 巡迴裁判仍係因道而舉行，惟其所組織巡迴區域，則由立法例規定

非吾人所應論及。執行吏與地方政府亦不復發生任何關係，執行吏爲最高法院之地方執行官吏也。現今之地位，亦大抵由法例所規定。

道 一八八八年地方政府案對於各行政道，則將季期會議之行政效用，移歸道議會處理。但道議會則未被建立爲法院，亦未授以法院所可行使之權力，因此季期會議變爲純粹司法機關，大抵不能行地方政府之效用。

惟道議會與道內之司法行政，固亦有一部分關係，驗屍官改由道議會委任，而行政效用之移轉，道議會負有設置法院之職責。廣義言之，此案將道財務員之委任與管理，亦同移轉於道議會，而前此道財務員所須支給之經費，仍舊由原有源流支付之。例如道議會須在道款項內準備支付巡迴裁判所、季期會議、和清平吏之費，由上述機關所判給之費用，以及清平吏任用之書記的薪俸。總之，道議會對於會議內之司法行政，須負擔全部經費。

結果，在近代道議會中，行政工作與司法工作純全分開，行政工作由道議會負責，季期會議、清平吏與巡迴裁判所則僅有司法效用。惟這兩類效用亦尚有連鎖關係，行政道與前此季期會議之管領區域大致相同，行政道之區域如有變更，則司法區域亦可隨之變更。（註四）並且道議會亦須供應其區域內司法經費；又這兩類效用如有須合作之事件，則由雙方委派代表組織常備聯合委員會以主持之，但委員會不負任何財政責任。

普通市 普通市之地位，則不若道之單純，因爲一方面其組織方式頗多不同，另一方則普通市與道間之財政關係，（普通市因利用道司法，前須擔負道司法經費），使其地位益趨複雜。在普通

市內，行政與司法效用之分，道內，係由機本加碼，一八三五年普通市法蘭案（註五）及一八八八年地方府案所附條款中，頗有涉及此點者。吾人如欲確知其在近代所有地位，最好辦法端在研究各種不同的普通市。

（一）城道（*Countryside of Cities and Towns*）城道仍復存在，前此城道不利於道清平吏之服務，亦不擔負其經費。侵及今日，其與道之財政關係，視乎其爲道或普通市，而受適用於道或普通市之普通規則的管治。此類普通市仍各自有季期會議和清平吏，純全脫離道清平吏之管轄；仍各自委任驗屍官和執行吏；後者於市議會十一月九日會議中委任之。以巡迴裁判官，普通市如不爲獨立裁判區域，則在該區域內所發現之案件，可由鄰近道內巡迴裁判官所審理之。

普通市與道之關係 至是則須研究道市，並說明其在原則上如何與普通市不同。一八八八年地方府案之主要目的，在使道市不受道政府之管治，同時則降低普通市之地位，使在許多方面，與城區之地位大致相同，同受道政府之管轄。不過，此類原則祇適用於地方政府方面，而司法行政上之佈置，則僅受間接影響，視此案所附管治普通市和道市兩間財政關係上之條款，自係昭然若揭。自此以後，祇有道市可以免除道捐，但仍須繳付道司法經費。一切非道市區（*Non-City Boroughs*）內之人民，則須繳納道捐，其所免除之數額，以前此各該普通市在繳納司法經費上所免除之數額爲轉移。同時此案設法使道市以外之地方政府，將來不致自行組織季期會議；又使人口在一萬以下之普通市，不致維持對道獨立之司法和警察組織。關於此類條款，茲簡單研究之如下。

（二）道市 在行政目的上，道市大抵不受道之管轄，其議會在本區執行道議會一切權力。道

市內人民不負擔道捐。道議會對之不能頒發令徵文。但在司法組織方面，道市是否不受道司法之管轄，是否可以免除經費負擔，則視乎：為城道或為季期會議市（Quarter Session Borough）或為非季期會議市（Non-quarter Sessions Borough）。一市如果利用道司法，不論在巡迴裁判或季期會議方面，所負擔道款項之數額，以司法所利用之程序為轉移。其所應付之數額，由道市議會與道議會協商議定之，每五年可以重行議定，經費則由市財務員繳付於道財務員。

（三）非道的普通市 一切非道的普通市即為城道，現今均為行政道之一部分，均須負擔道捐，由市政府對之頒發令徵文。一八八八年地方政府案中依據各該普通市在一八八一年人口是否達到一萬，而將其分為兩類，又依據在相關市內之司法組織，仍可再行分類。

（甲）在一八八一年人口至少一萬之普通市 此類普通市須繳納道捐，但於金額中可以免除一部分，其免除之數量，則以在一八八八年議案實施前，在任何事件上，所免除繳納道款項為轉移。是即在道議案通過前，各該普通市如果自行維持司法組織，則可免除負擔道司法經費。此類普通市對於道內各項支出，不復出以捐助方式，由市財務員繳付款項於財務員；而須繳納道捐，除去所免繳之部分外，則由市議會以讓捐機關之地位，依據道議會令徵文籌措之。就此須知：普通市對於道捐所免餘之部分，完全視乎其維持之司法制度為限，在一八八八年案通過前。因此，在一八八八年以前，一非道的普通市即使獲得許可，可以單獨組織季期會議，亦不致影響於道之地位，該區居民亦不能重新要求免除道捐。任何部分之換言：市內所組法院，其經費須由普通市自行負擔，不能得道議會之任何協助。（註六）此項條款之目的，一方面在季期法院之組織，增加非道的普通市之負擔，

使市議會不作此項要求，而在司法上隸屬道系統之下，一方面季期法院之組織，以道市為限。

(1) 有獨立季期法院之普通市 道季期法院由道內全數清平吏與陪審官共同組織而成，一八三五年前普通市法團案對於市季期會議之組織，採用一種純全新原則。自此案通過後，市季期法院由審判長 (Recorder) 所主持，由王權委派有五年以上資格之狀師擔任，得陪審員之協助後，可以單獨審理案件。為另行組織獨立之季期法院 見，市議會必須呈請國王在院中 (King in Council)。王權如認為確有理由，則可下令准許其組織此項法院，並規定市議會應行給予審判長之薪俸，但不能超過申請書中所述及之數額。組有獨立之季期法院之普通市，必須自行委任其清平吏，道季期法院之權力，不能及於普通市之任何部分，惟組織小會議之道清平吏，並非在一切有季期法院普通市內，均不能行使其職權；祇有一八三五年前市憲中載有不介入 (Non-Intervention Case) 的條款之普通市，道清平吏始不能行使其職權。(註七)

市議會委任法院書記，無過失則繼續任職。如該市於一八八八年地方政府案通過前，即曾設有季期法院，則亦委任驗屍官，無過失亦繼續任職，道驗屍官亦即不能在市內行使職權。

(2) 有獨立的清平吏之普通市 有些普通市雖不自行組織季期會議，究自有清平吏，是即由王權委任清平吏，而祇就本區內行使小會議之司法權。通常於普通市議會提出此項申請時，王權即可批准，然後由王權委派市清平吏，前此由地方推選或委派之慣例，至是則被廢除，惟倫敦城則為例外。各省市長在各該任期內，為該市之當然清平吏，並享有優先權，即於市長任期完滿後，仍可續任一年，市清平吏自行委派其書記，又清平吏之辦公經費及書記之薪俸，須由普通市之普通捐款項中支付

之。(註八)

市清平吏在普通市內所行使之職權，恍若其爲道清平吏，倘若普通市自成爲一個小會議。不過，普通市如僅自有清平吏，並不能純全脫離道季期會議之權力範圍，亦不能阻止道清平吏在普通市內行使小會議之權力；並且普通市亦受道驗屍官之管治。

(3) 既無單獨季期會議亦無單獨的清平吏之普通市 此類普通市完全利用道司法機關，如本身不爲道市，則市民不能免除道捐之任何部分。同時此類普通市則自有其基本的司法組織，因市長及上司市長均爲普通市之當然清平吏，如同時出席，則可行使市小會議之職權。(註九)

(乙) 於一八八一年人口在一萬以下之普通市。至是，吾人可以研究一類微小普通市，以其地位言，不宜設有單獨的司法組織。一八八八年議案爲誘致此類小市放棄此類特權起見，而將設立法院之全部經費，規定由普通市負擔，且不能免除各項道捐；同時則規定方法，使能自動放棄其特權，以免除其負擔。例如，此類小市人民必須繳納全部道捐，如欲繼續單獨保有季期法院或清平吏，則亦須負擔其經費。此案採取進一步的步驟，規定此類普通市即使設有單獨的季期法院，亦不能享有其他季期會議之權力，而自行委任其驗屍官。反之，各該區域則受道驗屍官之管治。(註十)

上述所述，立法機關思欲假手於財政負擔，以誘致此類微小普通市放棄其特權，同時定有固定規程，冀以實現其預期的結果。例如於此類小市議會提出申請書時，王權則可出以院令方式，撤銷原有自行組織季期會議或自有清平吏之令狀。由此可知：一八八八年議案之目的，在使地方司法歸納於道司法系統中，以免自成單位。

有給地方法官 (Superior Magistrate) 最後吾人可以研究有給地方法官之制度，緣此項制度始於首都警察法官 (Metropolitan Police Magistrates) 之委任，當因行有實效，故於十九世紀中便其他城市中心有採用之機會。普通市及城區人口在二萬五千以上者，可以委派有給法官，惟於任用之前，相關議會(註十一)必須對內政部申請，同時標明其所樂意給予之薪俸。王權可以委派具有七年資格之狀師，並決定其薪俸，但不能超過申請書內所標明之數額。又地方法官如有缺額，而地方議會願意繼續任用，則須履行上述全部程序，即所以表明地方議會無永久任用有給地方法官之責任。

有給地方法官，為該市或該區之清平吏，可以單獨審理案件，或與其他清平吏會同審理。方其單獨審理時，則具有兩個清平吏之權力，是可行使小會議之權力。惟如與其他有給地方法官共同審理時，則具有清平吏臨時失效，一切取決於多數，各個法官祇能享有一票權。惟設置有給地方法官之目的，在於其行使小會議之權力，而不能憑藉其職位，以參加季期法院。

(註一) 與原有百家邑大致相同。

(註二) 此類普通市與近代之道市不同。

(註三) 發給執照權仍為清平吏所保留，並且，具有行政性質之許多訴訟，亦仍由其審閱。

(註四) Local Government Act, 1933, § 148.

(註五) 現為一八八二年議案。

(註六) Municipal Corporation Act, 1882, § 140, 160 and 6th Sch., Local Government

Act, 1933, § 157.

(註七) 一八八二年普通市法附案第一五四條。

(註八) Municipal Corporations Act, 1882. § 160; Local Government Act 1933. 157.

(註九) 一九三三年地方府憲第一八條。

(註十) Local Government Act, 1888. § 38. Amended by Local Government Act 1933.

11th Schd.

註十一 以城區議會言，此項決議，須經三分之二多數議員通過。

第二編 中央政府對於地方政府之管理

導言

上編曾簡略述及，中央政府對於地方政府之活動，必能加以適當的管理。換言之：欲使地方自治不致再成無政府狀況，則須使地方利益隸屬於國家利益之下，並須採取方法，以限制地方政府行動於固定範圍內，本編係研究英吉利地方政府之一方面。

廣義言之，中央管理計有三種不同方式，各個之運行形態不同，但固有普通目的而發生連繫，是在調協地方政府間之工作。其中兩種係舊有的，其主管機關既非專管地方政府事宜，亦非純為研究其問題而成立者；其餘一種則係新近演成，以實現其特定目的。

立法管理 法律至高之理念，為一般英人所重視，是徵立法管理在商代已經存在。具體言之，此項管理之所以必要，其主因端在地方政府於從事一切活動時，須能獲得法定權力。國會既為全國最高立法機關，有授予或拒絕法定權力之權，對於地方政府之效用和進展，早已能行使一種管理。以其性質言，這種管理 運作，其範圍自必廣大，國會可以決定是否建立新事業，是否授予新權力，但不能自行監督行政機關之實施，亦無充分機構，以考察和限制其所授權辦理之活動。

司法管理 這種司法管理之歷史上關係得於兩方面：一則由國王裁判廳對於清平吏所行之監督，二則由於法院本身之純粹司法效和行政裁判之實施。至於這種管理行政上之程序，既使法院得

以強制地方政府實施其確定職責，限制其在國會所授予之權力，自足以阻止其阻越。法院對於法院所授予之法律權力，必認為有效，且可審理之特定事件，應以地方政府曾逾越其權力為限。因此法院之法定權力行使之狀況，並不能加以有效的管理，既不能監督行政瑣細，亦不能監督在法院所規定之國內政策之制定。

行政管理 至十九世紀，地方政府範圍擴大，逐漸產生一種新的管理方式，誠如美特蘭德所稱：「地方政府 各種改革，大抵促成中央政府權力之增加；……因此，這兩種程序並駕齊驅，一方面地方政府增設新機關，另一方面中央政府亦增設新機關。」（註一）此種對於行政瑣細和例行公務行政管理，其能及於政策之發展與運行，繼續滋長，以致養成甚有利地方政府之特點。實際，行政管理增長，意向不僅在補充司法管理，在有些事件上，更且侵入法院原有管理範圍。

至是，吾人可以詳述研究中央管理之三種方式，但不根據其發生之早晚，依其先後而敘述之。吾人首須討論立法管理，因此項管理實際劃定地方政府之存在範圍。又此項研究牽涉密切相關之兩個問題：（一）在法律上地方政府的行動，何以能全以法院所授權力為限？（二）國會於授予此類權力上所採用之各類方法。

第二步吾人可以研究中央部院所行之行政管理，時至今日，此項管理對於地方政府在法定權力範圍內之活動，所形成之監督，衡之法院所可行使之管理，遠較完備；但亦尚未形成固定系統，此亦無可否認。

第三步吾人研究司法管理，此項管理如與前二種方式同時研究，則比較便利，其所需要單獨討論

之處，亦將在檢討其運行程序之實質方式。吾人所以最後討論司法，計有兩種原因：（一）在近代，司法管理之實際重要，遠不遑立法和行政管理。（二）司法管理不特實施於地方政府，並可及於行政管理之中央部院，具體言之，在有些事件上，司法管理甚至可以監督行政管理。由此可知：吾人如欲對於司法管理作適當的討論，則首須說明行政管理之性質。（註二）

（註一）Maitland, *Constitutional History of England*, p. 498.

（註二）W. E. & W. O. Hart, *An Introduction to the Law of Local Government and Administrations*, 1934, pp. 245-546

第一章 立法管理之必要

本章研究：地方政府於辦理其所供應之事業時，何以必須獲得法定權力？自吾人觀之，顯有兩種原因：（一）地方政府於供應事業之經費時，則須假手於地方稅，以籌措款項，地方捐 係在地方徵收 租稅。國會能為一切徵稅總之淵源，惟有國會可以授權地方政府，使有課捐 權力，並有強制 課捐 方法。（二）地方政府所主辦之多數事業，為維持有效力的行政 見，動輒侵犯人民 財產 和公民權利，甚能損害公共利益。例如地方政府於供應一種事業時，有須強制徵用土地者，有須通過 地方方法，而略事限制國內人民之行動自由；或須壟斷公路，使全市人民暫時不能通過。以原有權力言，地方政府在此方面所有地位，較之商業公司或各人民，並不優越，一切機關與人民必能證實其為法律所許可，始有干涉已曾存在的權利之理由。（註一）因此，地方政府於呈請 用干涉個人或公共權利時，則須設法 此類權力變為全國法律之一部。（註二）為實現此種目的起見，地方政府祇有呈訴於國會 一法，祇有國會可以自由制定法律，自由變 法律，因此地方政府 權力，須為法定的性質，換言之：係由法律所授予。

（註一）參看行政法章。

（註二）W. E. and W. O. Hart, An Intro. to the Law of Local Govt and Admin.

1984. p. 247.

第一節 地方政府之法團地位

至於地方政治之活動，所以須以法律所許可爲限，尙另有第三種原因。以其性質言，地方政府既爲公團制，故一切法國之特定普通法律原則，同樣適用於地方政府。以普通市言，是由市長、參議員、及公民會組爲法團，換言之，地方人民爲法團之份子，雖則此項法團之行動，須由議會執行。（註一）此外縱無他地方政府區域，其人民亦爲組成法團者。在行政道及城鄉區域中，各該議會視爲法團，同樣，在有教區議會之教區中，其議會爲公團；其未設有議會者，則教區之代表機關（Parish Council）爲公團。

公團之特點 組爲公團之法，既實施於地方政府，從而產生許多重要結果。因法律對於一切公團，不論其爲地方政府，或爲教育基金，或爲慈善基金，或爲商公司，曾經制定許多規則，而能普遍實施。本節因爲關係，不能詳細研究公團人格上之理論（Theory of Corporate Personality），例如一公團是否爲具有獨立人格之實體？對於人民，與當時組織公團之多數人的意志純全獨立？抑或純爲虛構，其權利之行使，均在法律上之限制？（註二）惟無論如何，法律吾人視組爲公團，僅爲一種組織的計畫，亦不待不爲一種事實。是 自法律上，一公團是一種個體單位，而能保有財產，享受他種權利，其負之義務，並且，公團之法人資格，與組成公團之衆多個人的人格純全不同，純然獨立。例如，對於公團之債務，組成份子不負有法律上之責任；對於組成份子私人所應負之債務，公團亦不負有法律上之責任。

公團之主要特點，簡略言之，則在具有一固定名稱，或有永久存在，並保有共同印信。為具有法人資格，而能與組成份子不同，公團顯須自有名稱，以示與衆不同，如果與他方面發生法律關係，或發生訴訟，則可顯示為公團本身之行動，而不為其組成份子之行動。公團必須保有共同印信也，亦同屬重要，因公團之行動，須有實證之方法。但亦有例外，而為吾人所須注意，是則教區議會，或教區之代表機關，均不能保有印信。其行動如確須蓋章證實，在有議會之教區內，則由該區主席及議員二人簽名蓋章；在無議會之教區內，則教區集會主席，及由該教區所推選之鄉區議員臨時組成該教區之代表機關。（註三）最後，永久繼承（Perpetual Succession）之特點，標示一個公團為一永久不死的人民，而能永久存在，雖其組成份子可以死亡，亦可以變更。

英吉利法律不准許自由建立不死不滅之法人，祇承認兩種建立方式，各各需要主權機關之行動。依據所方式，法律將公團分為兩類：一則稱為普通法法人（Common Law Corporations），一則稱為制定法法團（Statutory Corporations）。普通法法團或由皇室憲章建立之，或由指令建立之，此類區域自古以來，即具有公團地位，中間雖曾獲得市憲，旋復失去。（註四）反之，自其名稱觀之，制定法法團則係依據國會議案而建立。

（註一）Local Government Act, 1933 §§ 27 and 129.

（註二）Maitland: Introduction to Gierke, Political Theories of the Middle Ages; Gray, Nature and Sources of Law; Hallis, Corporate Personality.

（註三）Local Government Act, 1933, §§ 47 and 48.

（註四）市可稽考者，始於一八八九年，是為威加德一世（Richard I）元年。

第二節 普通法法團與制定法法團

普通法法團與制定法法團之分，不純在建立方式之不同，吾人如果注意法團權力之行使，則另有其重要結果存焉。在此方面，普通法法團地位，衡制定法法團，比較優越。自一般人觀之，在法律上，普通法法團可以進行自然人（Natural Person）所能實行之一切事件；如果在其市憲中，附有對於其行動上之限制，尚不能阻止其採取相一行動；當然法團如果破壞其市憲，則王權可以撤銷或廢除市憲，因此，為防止此項結果，法團份子可以請求頒佈禁止令（Injunction），以禁止相關法團有破壞市憲行動。

反之，制定法法團則受違法的教義（Doctrine of ultra vires）之支配，為建立本身的法例之創造物。法律認定其建立，係以實現固定目的。因此，其所能行使之權力，約有兩類：一為各該法例所明白授予之權力，一為明白授予的權力所附帶牽涉之權力。不過在後方面權力之擴張，不足以制定法法團。接規避違法的教義受治。當地方政府行其法權上之附帶權力時，如經相關方面之指控，法院固須以合理的判決。未必曲解相關法例之條文，而相關法院推遲國會從未思及的活動。例如法例可以授權一公司，製造鐵道車輛，該公司則不能製造軌道。反之，市議會如果設立機關，供應印刷及文具，則為立目的上附帶權力，而不為違法（註一）。

由此可知：普通法法團與制定法法團之主要區別，在於違法的教義之實施。在法律上，普通法法

則可以採取任何行動，但如該項行動為市憲所明白禁止，則有被人指控，而遭受破壞之危險。即以
 在國家行政機關，如果相關法律規定執行，亦為有效，且為法院所認為該法團之行動。反之，制
 定國家法律不能採取此種行動，如故意執行，則為無效，法院不認是法團之行為。這不僅為多數議
 決來少數員權；全體同意，制定法團亦不能有違法行動。

違反教團於制定法團時，影響可見於法律多數部分，違法行動既無效力，則制定
 法團於此種事件所定全體，亦無效；又制定法團不能應用任何財產部分於違法事業上。以
 法定地方機關，其官員，對於非法支出，所能行，否決及責令賠償之權力，以及相關人民可對法
 院請願禁止令諸種救濟辦法，均為對此種規則之方法。

大條能略討論普通法團之法律上之普通原則，雖覺支離，究屬必要，因既經一度討論，則
 各類原則適於地方政者皆可明瞭。以上種種事實，吾人則須注意，有些地方政府為制定法
 團，有些則為普通法團，道議會及教會及教區議會均由國會議案所直接建立，均為制定法團，直
 接受遠法的教義支配，在法律上概能執行法院所賦予之權力。普通法團則另屬一類，其所適用之
 原則，比較複雜，當於下節詳細研究了。

(註) J.A.C. V. Smetwilk Corporation (1883) 1. Ch. 563.

第三節 普通法團

普通法由王權市憲所建立，(註)被認為普通法法團，根本不能實施遠法的教義。但實際言之，

立法對其所具有之權力，可明白加以限制。因此，普通市形成普通法法團之一種混合類別，在有些行動上，受明顯法之限制。法院曾經決定：在此種地位上，公團，對於法例所加之規程和限制，不得違反。在這種限度上，普通市法團直接受違法的教義支配，法團如果破壞法例所加之限制，則可施以控訴而制止。惟以普通法法團所明白禁止之事件言，此類公團則又保有普通法法團之特點，而不受違法的教義支配。因此，驟視之，除由法例特別為普通市所整治之事件外，此類法團似可自由採取任何行動，固不須受普通法之授予權，始可辦理新事。

上述所述，在理論上固屬正確，考實際，則尚有兩種事實，普通市議會並不能行其地方自主權，且其所受違法的教義支配，幾與純粹制定法法團執行機關，同等嚴厲。(一) 地方政府事業之維持，往往難免涉及行政內人民個人權利，或財產，或受侵略者之權利。地方行政如果侵犯已經存在之權利，則必有法例明白所授權力為根據，在此方面，地方機關所有地位，衡之各個公民或商公司，非必比較優越。(註二)

普通市法團所受之法律限制 (二) 關於立法統治普通市議會權。上諸事件，對於各種活動權進，均極重要。因一九三三年地方政府在普通市事件上：如財政、財產、稅、社會、慎加以限制。普通市所辦之事，自以法例所明白加以限制，則由憲法中，亦無重要之義可言。

但吾人亦須注意：普通市法團，亦受法律之限制。非受普通法之教義支配，而與制定法法團相同。因財政法例，能限制其支出，如：普通市支出以公產，則，非法例明顯的或公產的對持有，一切行動，普通市法團均受其限制，市議會所訂合同，

雖出乎其法定權力以外，既非違法，亦非無效。但財政上的支出與公產的使用，如未獲得法定批准，則為非法。

普通市之普通捐款項 一九三三年議案規定：市政府一切收入，連同公地收入，均須繳付於普通市之普通捐款項，以為支付固定支出之用。此類以及其他諸種支出，財務員可以自行支付，而不須等待議會下令，如執行任何法案之特殊規程，或實施合格司法機關之命令，以及發給議案所標明固定官吏和人員之薪俸等類，皆屬此例。其他一切支出則均須由議會下令，經議員三人簽字，並由市秘書副署。前節曾經述及，相關人民如因議會議決，而受損失，則可呈訴於高級法院，而否認其為有效。

註三

當然，一切不經議會議決，即可由普通捐款項支撥之經費，大抵曾經法例之特許，成為一八八二—年普通市法圖案，或為一九三三年地方政府案，或為其他議案。其須經議會議決，始能由普通捐款項中支付之經費，其所需合法授權，初視之不甚明顯；如曾指控於法院，則高級法院可以判定訓令，以資遵守，如此，則此項經費之支出，恍似純全決於法官。但法院解釋此類條款，往往以法例授權支付者為限，至少亦以實現法定權力之附帶目的為限。

普通市普通捐款項，大抵出於兩種源流：一九三三年議案規定：一切收入，連同公產收入，均須繳納於此種款項內，如果此種源流不敷應用，普通市可以徵收一種地方捐。（註四）緣一八三五年普通市法圖案通過後，最初實施此類條款時，法院認為：普通市法圖之各種經費，賦有公共委託之性質，議會使用此類經費之形態與目的，應以該案所規定者為限。這種意見至少可由公產收入新集或

之普通捐款項之部分，不致用以實現法例未曾授權實現之目的。又凡未經法例明白的或含義的授權實現之目的，市議會則無課捐之法定權力。

盈餘之使用 公產收入之應用與課捐權力之行施，均嚴受限制，上段已曾述及。至於普通捐款項於支付法定經費外，如有盈餘，則市議會比較可以自由應用。因議案授權議會，應用此類盈餘，以提倡公民之公共利益，以闡謀市區之改進。(註五)既有此類規程，市議會或可利用之，以規避違法的教職之實施。實際，則市議會並不能多事利用，因法院對於「公民之公共利益及市區之改進」上，每加以狹義的解釋；並且於此方面盈餘，須為臨時的盈餘，市議會不得利用課捐，而造成盈餘。

由此可知：普通市議會為普通法法團，在此方面固與其他各級地方政府不同。實際，在其所能進行之活動方面，則嚴受限制，至少在牽涉支出之事件上，與道區及教區各級議會所受限制，正復相同。因此，以所能進行之活動言，一切地方政府之地位，大致相同，必得有法例授權，然後始能採取行動；如欲實施違法行動，則可呈訴於法院而制止之。(註六)

(註一) 一九三三年地方政府案第一二九條。

(註二) Har, of, Cit., pp. 233-234.

(註三) 一九三三年議案第一八七條。

(註四) Local Government Act, 1933, § 135 and 136.

(註五) Local Government Act, 1933, §§ 135.

(註六) 詳見「司法管理」章。

第二章 立法管理(權力之獲得)

在前面章中，吾人已知：除普通市法團外，一切地方政府因爲是制定法法團，祇能進行國會議案明白的及含義的授與執行的活動。至於普通法法團雖由王國頒布憲所建立，惟因其財務事宜受法定的整治，地位較優。至是，吾人可以研究地方政府由國會獲得權力之各種方法；國會議案爲授予權力之最明顯和最直接的方法。惟因國會工作漸臻繁多，委託制度 (System of Delegation)，因之而生。在此種制度下，國會授權他機關或他人員，能授權地方機關，進行新的活動。此項委託制度與英人所抱定之根本原則，即地方機關之權力，必須得於國會一點，並無衝突之處，惟此項程序牽涉兩種步驟，而不爲一種步驟。在本編內，吾人首須研究國會本身直接授予權力之方式，進而討論委託立法的制度。

第一節 普通議案 (General acts)

地方政府所行之許多權力，皆由國會通過普通公法議案授予之；如一八七五年公共衛生案，一九二一年教育案，一九三〇年救濟法案，各自建立或整治一種地方政府事業之全部行政。普通議案之特點，在能普遍實施，並成爲國普通法律之一部分。普通國會也，須經過國會之普通程序。例如普通議案提出衆議院時，首先須經一讀，然後經過二讀，通過之普通原則，以後則提交專務委員會 (Select Committee)。或交儲蓄國會。該項議案如屬重要，或有爭執，或能得大多數議員之擁護，

而不須經過有效的委員會階段，則交付參院委員會（Committee of the whole House）。在委員會中，議案經過討論，此項階段完成後，則即報告衆議院。在報告階段後，議案再經三讀通過，即行提交貴議院，所歷程序大致相同。最後議會得國王批准，而成爲國會議案。

到了近代，衆院時間之分配，操於政府之手。因此，重要議案之變爲法例者，大抵由一個部長，以政府議案之名義提出。至於議員所提無爭執性質之議案，有時雖亦可通過國會，其數究少。

強制的（Obligatory）或可許的（Permissive）以其對於地方機關之影響言，普通法例之條款，可以採取三種方式：（一）條款之條件可爲強制性質，不僅授權地方機關，執行特定事件，並可更進一步，對於其所授予之權力，強制地方執行。國會希望全國推行一種新事業時，則即採取此種立法方式，議案中往往附有條件，使其可以適用之地方機關，組織委員會，以主辦該項新事業，並發給協款。（二）議案可僅爲可許的，授予地方機關以新權力，但任其自由決定行使與否。現今管治現存事業之議案，及提倡特定改革之議案，大抵採取此種可許的立法方式。

採用議案（Adoptive Act）（三）普通議案可以採取採用立法方式，是即該項議案對於其所適用之地方機關，祇授予一種權力，使能按照其所規定之手續，而有採用該案之權。換言之：該案未曾直接授予強制權，且未授予可許權，惟於相關機關採用規定的步驟，而使此項議案適用於本身時，始能生效。採用議案多賦有彈性，並能使地方政府於民衆輿論未成熟時，就地實施新試驗，藉以獲得新經驗。實際，有些近代地方政府事業，大抵先由採用法案所探定，遂行有實效，然後始強制實施於全圖。

採 議案的計畫，最初行於十九世紀前期，其目的原在允許一區居民設立地方專務機關，而不在此許當時存在 普選機關，獲得新權力。到了現今，惟有地方機關始能採用此類議案，例如教區採用議案 (Parochial Apathive Act) 曾經修正，准許鄉教區或教區集會，得以採 權力，以供應路燈、圖書館、博物院、橋樑及浴室等類，(註一)又公立衛生議案 條款，亦多為採用性質。例如，一九二五年公共衛生案授權鄉鎮衛生機關，但能採用其特定條款，並規定其於採用時所須遵守之程序，是即於此項通告公佈後，由地方機關召集特別會議議決之；又此項決議亦須呈繳於衛生部。此外一九二二年地方政府和其他官吏委任法案 (Local Government and Other Officers Supplantation Act) 亦為一種重要採 議案，除另行制定地方政府所須遵守之特定手續外，規定於採用前，必能徵准衛生部長 同意。

(註一) Local Government Act, 1894, § 7.

第二節 地方議案 (Local Acts)

與普通議案相反者，則為地方議案，國會通過此項議案，所以授予權力於地方政府也。地方議案與公共議案，在適用範圍與採定程序上，迥然不同。前者在地方政府上極端重要，因係賴地方政府實施其關於此種方式，以發揮 特有的權力。

英吉利憲法 限 原則，(一) 一般所採之治法原則 (Rule of Law)，(註一) 認為政府如果僥倖任何人民 個人或團體之權利，須經證明 為法律所許可，換言之：干涉他人之權力，必出以法律的方式。

此項權力，法律已曾注意及之。

普通市款項案 (The Borough Funds Act) 於一八七二年通過，旋復經一九〇三年同樣議案之修正，普通市議會及城區議會有權在國會中進行議案或反對議案，以提倡或保護各該區域人民之利益。後演議會註三及鄉區議會註四亦獲得此項權力，惟教區議會及教區集會迄未能享受此項特權。

一九三三年地方政府案合併上述各類條款，未曾注意普通市與其他制定地方機關法律地位上之不同，明白授權一切地方政府，使能進行和反對議案，並擔負此項經費。但同時保留地方政府之任何權利，使亦能不依此案所附條款之規定而進行。結果，此項法律除有微小變更外，今亦猶夕。(註五)

例行手續 (Formalities) 地方政府有權在國會中進行和反對議案，(註六)但在能行使此類權力之前，須能滿足法律所制定之嚴格條件。相關地方議會首須經多數議決反對，或進行一種議案，此項會議須於通告後十日舉行。如果此項決議僅涉及反對一種議案，則此種手續即已足夠，因一九三三年議案已曾使此項程序簡單化。以進行一種議案言，則上述決議僅為初步性質，尚須登載於地方報紙上，又須提呈衛生部批准。相關區域中任何地方政府選民，可對衛生部提出反對；又衛生部於決定批准之前，可以下令舉行地方調查。

此類手續順利完成後，議會可將此項議案提交國會，但在提交之前，議會則須經過第二度決議，其全部程序與第一度決議大致相同。提交後，不復能採取任何行動，而須靜待國會通過。

以演議會和鄉區議會言，第二度決議通過後，則議案所規定之手續即已完備，相關議會可在國會中自由進行議案，所需經費，道議會可以動用道款項，區議會可以動用普通捐款項。惟以普通市和

據區區，則區區有一種手續，手續雖未遵民通過。（註七）在辦理此項手續時，法律規定相關議會須登載廣告，報告議案已提出國會，並召集市民大會。一切地方政府選民均可出席此會，首由負責人解釋此案，然後交由大會議決。註八大會決議為終結，但選民一百人，或全部選民二十分之一，不論何多數時，均可要求舉行選民投票；註九又如大會決議違反議會之意見，議會亦得提出此項要求。此項要求提出後，相關區域則須舉行投票，投票結果贊成進行，則可進行，否則勢須撤銷。

私議案之程序 既經敘述之私議案，各種階級，至是以研究國會於通過私議案時所採取之程序。此項程序，由各議會之常會規定，常會規定議案所須採取之步驟，其要旨在使國會所賦有之主權，不致因私議案而受任何人民、公司、利益，而受感受害之人民，無反對該案之適當機會。

議案之提交 提倡議案之人民，所須採取之第一種手續，在提出一種申請書，連同所建議之案，提交議院。委員會和私議案之公處（Committee and Private Bill Office），並將另一份建議之議案，提交負責議院之國會之書記（Clerk of the Parliament）。此項手續為私議案立法之起點。（註十）提案人如果留在國會，則須在該年十一月規定時日，完成此項手續。常會規定：受申請之議案，影響於人民，須提供報告，一須在地方報紙上登載廣告，又須將議案一份分送相關各都院。

常會之符合 私議案提交國會後，第一個問題即係該議案是否符合常會之命令。前已述及：常會大抵規定應採取之步驟，其書在提案人之意向，可為地方人士所週知，相關人民有研究其所處地位之機會，而決定是否反對此項議案。如果決定反對，則可向國會提出反對之申請書，指稱

該案未能符合常令。國會兩院各自委派審查員一人，於十二月十八日開始審查一切申請書，以視其是否符合常令。審查員審查私議案時，提案人必須出席，否則其申請書有被刪除之危險。到此階段，如有任何反對，則提案人與反對人均有發表意見之機會，審查完畢後，再由審查員簽證申請書。審查員如果認為符合常令，則該項議案進入次一階段；反之，議案如不符合常令，審查員並無刪除申請書之權，而向兩院報告。不符合之點，由兩院決定如何處理此類事件。不符合常令之議案，非必不能繼續討論，而可交付衆議院常令專務委員會 (Select Committee on Standing Orders) 及貴族院之常令委員會。此類委員會研究審查員之報告，並決定在特定事件上，如何赦免常令。

兩院間議案之分派 提案人如能證明其確符合常令，或即不符合，而能邀准特許，則究應先提何院，此不為提案人之事務，而依兩院之便利決定之。至一月八日，或在之前，由代表貴族院之組織委員會主席 (Chairman of Committees) 和代表衆議院之籌計委員會主席 (Chairman of Ways and Means) 舉行會議，(註十一) 協商兩院間議案之分配。

一讀 議案不論首先提出何院，其所遵循之程序，大致相同。私議案之一讀純為形式，祇須放置於議會之桌上。一讀通過後，議案(大抵先提交衆議院)交回委員會及私議案辦公處，重複審查其在形式上是否符合常令。

二讀 私議案之二讀，通常亦為形式，其與一讀不同者，在有批准之機會。二讀經正式動議後，大抵無批評而通過，但亦可遭遇反對，果如是議院則須決定通過與否。以公議案言，二讀係通過議案之原則，私議案則不需此項確定通過，其通過議院也，議院究否接受其原則，則視乎其綱領中所陳述

之事實，能否經委員會審查確實為轉移。

委員會階段 二讀通過後，議案則交付委員會討論，委員會階段在私議案立法全部程序中，最為重要，並最饒興趣。為確能了解起見，吾人必須注意：上述階段雖經通過，反對該案之申請書，仍可提出。此類申請書如首先提出衆議院，則至遲須於正月三十日提出；如首先提出貴族院，至遲須於二月六日提出。

反對通過權 (Louis Staud) 以被反對的議案言，首先決定者則為反對派之反對通過權。常令列舉反對通過權之證例甚多，其意究非欲列舉一切，凡議案中之建議影響人民之利益或財產，相關人民即有反對通過之充分理由。但如反對人之反對通過權為提案人所抗議，則此項事件首須決定，然後始能反對。在衆議院中，此項爭論則提交私議案裁判法院 (Court of Referees on Private Bills)，(註十二) 聽詢兩造所提出之理由。在貴族院中，對於申請人之反對通過權的反對，均由該案所交付之委員會審問，亦由其裁決。至是，議案準備進入委員會階段，所經程序，可採下列三種方式之一：

(一) 被反對之議案 議案可遭反對，如此則選任委員會可將其交往一個反對的委員會。(註十三) 提案人首須實證議案之序言，此為最重要的步驟，因序文如能證實，則議案之普通原則被批准。為實現此項目的起見，提案與反對雙方皆有證人作證，均委有法律顧問。全部程序與法院所採定者極相類似。然，採此種立法方法，顯可證明私議案立法具有半司法的形態，國會雖保有主權權力，而能自由變法律，如授予私人或公司以特權，則亦願聽詢感受損害人民之反對意見，依據便利與公

平，兩權衡其得失。程序中諸附有司法原字，案件法律 (Case Law) 隨之發生。

(二) 無反對之議案 一 議案如果未遭反對，則提交無反對議案委員會 (Committee on Utopia Cases)；(註十四) 但提案人仍須負責證明其引言，因議院祇有在此種條件之下，舉行二讀，而通過其普通原則，為實現此種目的起見，提案人至少必須提議議件，證明所提議案之理由和必要，惟無反對，則所採程序比較簡單，其訴訟之性質亦較少。因此提案人不必委任法律顧問，其國會代表則出席委員會，以主持此項事件。

(三) 無反對的議案之視作反對的議案者 在固定特別事件上，議案雖未經反對，仍可發生辯爭問題，而需要小心研究。為應付一類意外事件 見，當令可以允許將一個無反對之議案。交付一個反對的委員會，提案人嚴守證詞其引言。依據命令，衆院籌計委員會主席及貴院組織委員會主席，可以自由決定，無反對之議案應否視為反對的議案，如果採取此種步驟，則提案人委派律師，代表出席委員會。

引言如能順利證實，委員會對於議案，則逐條討論，注意條款中有無溢出普通原則之外，有無令人厭惡之點。委員會於執行其職務時，則可利用和關中央部院之報告，此類報告對於議案中所含不適當的和不必要的條款，往往給予標明，使國會可以充分注意。

報告與三讀 委員會於討論及修正後，則將該案報告國會。在衆院中(註十五) 議案經委員會修正後，則提出衆院，經過三讀，在衆院中，手續一告完成。

兩院間之關係 議案通過 院議，則交付其他一院，所有各項階段，大致相同。反對方面在一院

中所擬之對，如不願再可，在提一院，或提出反對申請書，並由該院委員會聽詢。議案如經再度修，則於議案通過後，交原提一院，帶討論與通過手續。以理論言，原提一院可以反對一院修正，實際一院，私議案極少發生衝突。依修規則，凡經一院刪除之條款，其他一院不得予以恢復，或具討論。

國王批准 議案通過兩院後，又後一院所提修正，為前一院所接受，則即提請國王批准。以私議案言，批准之權，則為准其提請 (Soft Self-Comme il est desire)，該案變為國會議案。

私議案立法之性質 在私議案立法程序中，分權原則被忽視。地方或私議案之制定，顯為立法性質，依自治之原則，國家普通法律之修正，必使修正本身為一種法律方式，並且祇能運用國會之主權，以實現其目的。但在私議案中，以委員會階級為尤甚，國會顯似行使司法效，至少亦為半司法的效，其目的在維護個人利益，及公眾團體所受之損害，並且設法維持提案人與其他私人利益之間公平。在此類事件上，國會則須採取司法方式。又提案人如為地方政府，國會之工作顯為行政性質，並由國會既能授予，及拒絕授予，私議案立法，國會對於地方政府之建設與發展，可以有一部之責任。

私議案立法之重要性 在私議案中，其重要性，至是吾人須言及。綠私議案制度賦有極大之性質，有法律地位，機關具有特權，自有特殊地位，或能有別的試辦何事案。(註十六)在類案中，議會授予之特權，而滿足，惟為普通議案也，必須普通推行，且須維持相當的統一推行，而之能符合特權機關之利益，滿足其希望。地方議會由相關機關所提倡，

特地實施於本身，最足以應合此類需要。

自歷史上，私議案立法與地方政府關係，亦甚重要。在十八世紀之前期，近代地方政府系統始形成，許多地方議案建立許多改進專員，此種事實誘致地方機關，慣對國會要求新權力，以克服困難，亦以能與國會接觸為特權，極意加以維護，論者以為英國所以未曾建立嚴格的中央行政管理系統，其要因或在此。結果，高級地方機關之利用私議案立法者，已非例外事件，有些且曾假手於此方面，制定許多法典，獲得許多權力。因有私議案立法，吾人無法普遍敘述英吉利一般地方政府之普通效力，其可以言述者，則為普通議案所授予之權力，或則授予於一般地方機關，或則授予於特定一種地方機關，至於普通權力上之變更，以及由私議案所獲得之特定權力，均非吾人所能及矣。

(註一) Dicey, Introduction to the Study of Constitutional Law, Ch. IV.

(註二) See Hart, *op. cit.*, p. 262.

(註三) Local Government Act, 1888, § 15; County Councils (Bills in Parliament) Act, 1903.

(註四) Local Government Act, 1929, § 55

(註五) 一九三三年地方政府案第二五三條及第二五八條。

(註六) 惟教區議會或教區集會除外。

(註七) 然亦有例外，例如普通市提案，要求升為道市時；或道市提案要求擴充其疆域時，則不

須採取此種手續。

(註八) 此項決議非必通過全案，而可將各部分分別交付討論，大會可以通過數部分，而否決數部分。

(註九) 此項要求須用書面，並須於七日內向市長或主席提出。

(註十) 在有些事件上，提案之目的，如在獲得權力，以進行工程，或強制徵用土地，則在議案交付前一週，須將計畫書或參考證件等類，提交議會。

(註十一) 實際，此項會議往往在上年十二月開會，通常在常令委員會開會以前舉行。

(註十二) 此法院由籌討委員會主席副主席及由議長所委議員七人組織之。

(註十三) 此委員會由眾議員四人與貴族議員五人組織之。

(註十四) 此委員會由眾議員五人，組織委員會主席，及願意參加會議之貴院議員組織之。

(註十五) 在貴族院中，不是如此。

(註十六) 柏明罕 (Birmingham) 曾創立市立銀行。

第三節 條款議案

私議案中許多條款，逐漸具有共同形式乃勢所必然。因一國國會議員會對於一個地方政府在固定地方政府事業上，要求特定權力，經詳細研究後，建議國會批准。結果，各個地方政府於同樣事業上進行議案，自然參照該項建議，列入類似條款。在一八四〇年方右，國會往往通過含有整組的此類條

款之增進議案，使此後私議案可以一引，以節省委員會研究上之時間和經費。一八四五年公司條款合併案（Company Clauses Consolidation Act of 1845），為第一條款議案；繼以同年所通過之土地條款合併案（Land Clauses Consolidation Act），提出關於土地強制徵用上全部權力計畫，此計畫實為目前地方議案所需。至一八四七年，國會連續通過許多條款議案，以整治地方政務事；如煤礦、自來水（Waterworks）、煤炭、市、港口、市警察、自來水類，惟及今，此類條款議案大多已為一區公共衛生所引用，並經普遍實施矣。（註一）

此外，條款議案尚另具有一種優點，因其對於所整治之事件，往往制定其實施機構，嗣復假手於私議案方法，由地方政府所獲得之權力，逐漸趨於一致。引自條款議案之私議案，祇須擬定一種輪廓；國會所須決定之真正問題，即是：提案的地方政府，否辦理其要求主辦之事業，又其對於條款議案上所建議之修正（以適應其特殊狀況），應否加以批准。總之，條款祇供應機構，而不涉及政策問題。換言之：其原則在使私議案立法（在普通立法以外）為地方政局營求新權力之方法，但同時供應完全的與統一之機構，以備地方議案採。

（註一）H. G. Paine Health Act, 1875, §§ 169 and 171, in Corporation parts of the

Towns Improvement Clauses Act, 1847, and of the Town Police Clauses Act, 1847.

第四節 臨時命令

臨時命令之採行，在地方政府要求新權力之程序，趨於簡單化，實際代表地方政府效用的發展與增大之進一步的階段。國會固然繼續單向授予權力，但亦將一大部分之決議和專請全部調查，交由相關部長主持之。

頒佈臨時命令之權，係由許多國會議案授予於相關各部部长者。但部長所頒佈命令，自名稱觀之，均為附有條件之性質，再由國會議案批准之前，不能授予任何權力，自一九三三年地方政府案所制定之程序，規定衛生部長依據該案本身及後此立法之權力所能頒佈之臨時命令。（註一）地方機關希望獲得衛生部長所能授予之權力，呈請部長頒佈必要的臨時命令。部長如果認為缺乏充分理由，可以拒絕採定任何行動；如認為有考慮之必要，則將該項請求登載於倫敦公報和地方報紙上，相關人民如受損害，可對部長提出反對。部長接到此類反對時，必須加以考慮，並派遣視察員，舉行地方調查，視察員查察兩造所提證據，聽取兩方所持理由。視察員然後對於部長提出秘密報告，再由部長決定應否批准地方機關之請求。部長如以願行批准，則頒佈臨時命令，惟此項命令須經國會通過，始能發生效力，此種最後階段係由國會通過臨時命令追認案（Provisional Order's Confirmation Bills）完成之。批准臨時命令之各個委員，由相關部長以普通議案之方式，提出國會，其通過之程序，則依據許多奇異規則，有些條款可以併用於普通議案和私議案雙方。一讀通過後，該項追認案交由委員會審查，以視究否符合相關命令。如果議案中，任何特定期臨時命令，遭受反對，則反對人必須提交請書。此事發生後，相關命令須提交專務委員會，此後所經程序，與一個獨立私議案無別。追認案如未遭過反對，則依舊通過議案之方式通過。（註二）

依臨時命令而獲得權力，顯有一種利益，是即追認案往往以政府議案之名義提出國會，並能得政府之相當協助。除有反對人提出反對申請書，而反對特定命令外，則列入議案中之一舉命令，在短時期內，有變為法律之可能。如是，則相關地方政府並非申訴於國會，而係對衛生部提出是項請求。除有反對外，地方政府往往全不注意國會中之形勢，在經費上亦不發生任何影響。

凡欲假手臨時命令，以獲得新權力者，須能滿足三種條件：（一）相關部長必會由法例授權，使在相關事實上，有頒佈臨時命令之權。（二）希望獲得新權力之地方政府，必須置法對於相關部院提出此項請求，惟該項臨時命令所依據之法例，或相關部院所訂規則，須能保障相當公開，並使相關部院有提出反對之機會。（三）相關命令必須列入臨時命令追認案內，使反對份子有再度反對之機會，並必由國會正式通過為議案，始能發生實效。但如一種命令在各種階段中，未曾遭遇強烈反對，其全部程序固無異於私議案立法之一種簡單化的形式，其計畫在使合式的特定地方立法，可以迅速通過國會。（註三）

自第一種條件賦之，在地方政府可以進行私議案時，非必在各種事件上，均可利用臨時命令之程序。反之，必由法例明白授予頒佈權，相關部院始能實際頒佈，並且此類權力所能牽涉事件，幾純以行政瑣細為限。（註四）如一九三三年議案授予衛生部長以頒佈臨時命令之權，僅能授權地方政府，以衛生機關之地位，首創徵收職責上所需要之土地。（註五）但在有些事件上，其頒佈臨時命令極則較大。如一八七五年公衛生法第三〇三條規定，衛生部長可以頒佈臨時命令，而與該案內容相同之任何地方議案，可以全部或局部加以廢棄、變更或修正。

(註一) 例如一九三三年議案第一二第一四〇第一六〇及第二九三各款。其他議案之授予頒佈

臨時命令確者，則有一八七〇年電車案。

(註二) 一九三一年地方行政案第二八五條，除提出少數變更外，重行採定一八七五年公共衛生案第一九七及第二九八兩條。

(註三) W. H. & W. O. Hart, *Ibid.*, pp. 278-280.

(註四) W. H. & W. O. Hart, *Ibid.*, p. 280.

(註五) 參看第七章第一節。

第二章 委託立法

在上節，吾人討論授權地方政層之各種方法，具有一種共同特點，是均須申訴於國會，由國會直接授予其所需要之權力。換言之，一切採取國會提案之形式，均依國會主權為主要源流。

國會主權之說，具有三種特點：（一）以法律言，國會可以執行一切事件；（二）此外則無其他對立法法權，寄託於任何機關；（三）絕無其他機關或人員，可以宣稱國會提案為無效。（註一）這個第三種特點顯可適用於已曾述及之一切立法方式，英國法院不能指稱任何普通法例為無效，其所實施之法律，決定其本身法權之範圍，一部分為普通法，一部分為國會議案，後者尤為其所須接受而無懷疑之餘地，即普通議案以外之國會議案，亦係如此。法院不能懷疑私議案之無效，且不能接受指控，稱議案係由欺騙方法而通過，既為國會之議案，在正式廢棄之前，則為法律之一部分。同樣，臨時命令如經國會批准，其效力固不減於獨立法例。由此可知：前此所研究立法之一切方式，皆係強制的與絕對的性質，法院不能指稱為無效，其所授予之權力，在法律上不容發生疑問。

（註一）Dicey, *Introduction to the Study of Constitutional Law*, Chs. 1 and II.

第一節 採用委託立法之原因

惟臨時命令所表證之局部委託程序，並不能大行減輕國會事務上之壓迫。廣義言之，此種委託歷程採取普通議案之方式，授權部院，使能制定規則、命令或規程；（註一）或在規定範圍內，授權附

屬機關，或建立機關。爲實現特定目的之見，並受特定條件之限制，國會乃應將本身單獨行使之權力，委託執行機關行使之。

至委託立法所以廣大，遠於今日之範圍，計有三種主要原則：

(一) 柔性 (Flexibility) 國會可以通過一種普通議案，建立一種新的地方政府事業，惟以議案之性質言，其硬性或甚大，根本缺乏彈性，不足以應合地方機關之特殊情形。今既使議案之範圍，以普通原則爲限，而將實際機構上之事件，交由部頒命令、規則或規程制定之，則良好結果可預期矣。近代法例所採取之計畫，在使相關地方機關提出適合本身需要之方案，以進行新興事業。除規定相關部分可以提出反對，又須舉行地方調查外，此項方案尚須經相關部院批准，批准之後，即可以管治提出方案之地方機關，且賦有強制性質。(註二)

(二) 統一 (Unity) 委託立法之第二種利益，即是中央部院既得有報告，而能了解一切地方政府之地位，因能行使一部分行政管理，並能調協地方政府間之活動。例如，以去除陋巷言，全國之陋巷 (Slums)，不能一次去除，而須逐漸去除。今國會既授權部院，使主辦此項問題，而地方機關又須制定計畫，並須經部長批准，則全國地方政府在去除陋巷上，必能作一致的進步。

(三) 節省國會之時間 國會事務至繁，即在實際需要上，亦須減輕其工作，國會對於部長，既能加以政治管理，多少必能限制委託權力之濫用。在實際政治上，普通議案所經歷者，最重要階段，即爲二讀，在此階段中，國會通過議案中之原則，普通議案分別交付各種委員會，重要議案則提交全院委員會。冗長的議案所費政府時間至多，因反對黨可以故意擾亂，以延緩議案之進程。因此議

突愈短，以致委員會之時間亦愈快。又實施一種議會的原則一機構，往往非一般人民所能了解，原則既經通過，則有縮短「案」之勢，而將實施原則一機構，以後再由政府部院頒佈命令，規則或規程，以建立之。(註二)

(註一) 見後。

(註二) *E. G. Tamm & Company Printing Act, 1932; Education Act, 1921; Local Government Act 1929. Public Assistance*

(註三) 一九二九年地方一府案第一〇八條授權衛生部長，徒能制定規程，以處理國庫協款及該案所附其他財政協款；又一九三二年都市和鄉村設計案第三七條和第四規章授權部長，徒能制定管治程序上之規程。

(附註) 國會議案中，規則 (Rules)、命令 Orders、規程 (Regulations)、方案 Schemes 等類字樣，係指各種低級之附屬立法 Statutory Legislation 而言，而未以適當的區分，讀者可以參考 *Report of the Committee on Ministers' Powers, Cmd 4J 60/1932, pp. 16 and 17.*

第二節 委託立法之特點及其實際弊端

所謂委託立法云者，係指國會付託官吏或機關，徒能自訂規章法則，以實現特定目的。此項權力與國會之直接立法者，大異其趣，通列為附屬立法權，而表現附屬性上三種特點：(一) 此項權力

必編得於國會。主權，祇能在法律明白或會議所規定之範圍內行使之，違法行使權力，則為無效。

(二) 受委託立法之人員，不能變或擴張其能行動之範圍，國會自行保留此項權利，並可通過廢除法律，而根本撤銷此種權力。(三) 普通法院可以管理此項權力之行使，法院不能質問國會議案是否有效，但可以对委託立法為違法。而宣稱其無效。法院可以在下列兩種場合中，採取此種行動：(1) 受委託立法影響人民，以其極端的拒絕服從，如被指控為破壞法律，則可提出其為無效之理由。(2) 或則相同人民可以採取積極行動，(註一)而以攻擊，並要求法院頒發宣言，指稱其為違法，而不發生效力。(註二)依據法治原則，除國會可以行使主權外，一切公共權力之行使，均須受普通法院之審閱。

普通法原則。行政及行政人員，可以產生不良的結果，為減輕國會時間上之壓迫起見，則在法外，身自自由，行政機關應原則行政機構，該項機構應由部頒命令，規則或解釋補充。但此種命令，產生嚴重犧牲，此項行政機構如附入議會中，則法院致根本不能決定其是否有效。反之，如山部令所遵守，則法院不受其限制，而在特定事件上，其制定法律，而宣稱其為無效。

這種結果即有嚴重缺點。第一，事件上，國會如對部令可採取行動，國會國會為迅速，自應能行。附屬立法，而且其效力，且應為多數的不可覆置。又在非常緊急之事件上，部院所行。附屬立法，如不論於何時所採，而可隨時予以廢止，則亦不適宜。國會之成某種行政上之混亂。

吾人如另行考慮兩點，則對於部院附屬立法權之司法管理上的不便利，似可進入不可思議之境地。國會於授予部院以委託立法權時，則已通過法例所含有之原則，並可認為樂意以法律方式，接受實現該項原則。必使行政機構（政府如要求將該項機構列入議案中）。國會則不出此，而將此項機構組織，交由部長負責籌劃，授以制定，則等項權力，俾能實現其目的。如果此類權力於實際行使時，遇嫌狹隘，則委託立法勢難免於違法，在此種場合中，相關部院如果要求擴大其權力，則國會當可通過必要的修正案，此種假定當無大誤。自這一方面觀之，則政治家和行政人員有時以法院對於委託立法之管理，足以阻礙政府事務之運行，固無用其驚異矣。

並且，以近代國家所辦事業言，不論其由中央機關或地方機關所主持，其運行所需之必要機構，往往極為專門，惟專家始能了解之。如因相關部長指稱該項機構為必要，並未踰越該案中已通過的原則之範圍以外，而將其列入議案中，則國會祇能無意見而通過，通過後法院則根本不能加以管理。至於何類條款為必不可少，曾否列入議案內，或應否採取部令的方式，則由同一專家決定之。國會對於詳細條款之管理，在有些事件上，則較他事件更為明顯。

對於執行機關享有無限制的委託立法權，反對方面則否認其必要，而指陳其所賦有之危險。(一)此項授權有濫用之可能，因漫無顧忌之官吏，可假手此項權力，以超越國會授權之範圍。(二)權力範圍可因曲解而無形擴大，在任何場合下，在維護民主制度上之公共利益，必受損害。從此方面觀之，法院所實施之管理，確為對抗濫竊權力之必要保障。

(註一)參看第五章第一節。

(註二) 以附屬立法言，參看 *Principles of Cr. ch. I.*

(註三) 例如在一八九四之霍喬癩疫案下所頒佈之命令，係因是日瘟疫之發生，而停止牲畜之移動。

第三節 司法審閱之排除

國會議案所含條款，既不受法院之審閱，則部院委託立法權之行使，亦應不受法院之管理，具有此項觀念者，固不乏人。實際，英國先後曾經採用各種方法，冀以達到此項結果。此項程序之發展，與國會逐漸放棄管理委託立法，頗有密切關係。國會最初授權部院，僅能制定命令、規則或規程時，對於部院委託立法權之行使，深覺有嚴密審察之必要。後則對於委託立法之原則，漸能習而慣之，而本身工作之增多，實亦不暇及此，因而逐漸放棄其管理。

關於委託立法權之行使，本節不能研究國會議案所規定之各種可能程序；而在排除司法審閱方面，亦不能研究其所附各種條款方式之影響，而須注意委託立法之比較重要方式。惟此處吾人所須重行申述者，委託立法權須得於國會議案，明定條款，除去少數例外而適用於非常事態外，在英吉利，國會保有一切立法權，其他機關於行使此項權力時，須經國會明白授權。

(一) 留置國會兩院之議事桌上 (*Tanning*) 有一種條款授予部院或部長，以制定命令、規則或規程權，而國會可以嚴密監督委託立法。此種辦法或則規定相關機關所制定之規則，必於獲得國會兩院議決通過；或則規定：其所制定之規則等類，須於實施前後固定時限內，留置兩院議事桌上。在

臨時限內。任何一院如果議定廢法，其已議者雖可被廢除，其未議者雖於即將不能實施。換言之：國會有時必須正式通過，有時則消弭其接受國之阻礙，而由議會之議員研習其議案上之公文，如認其為不適宜，則酌量否決。有時必由兩方面對於所定規則，提出反對，始有留置案上之必要。

(二) 委託立法賦有法。效用條款。關於委託立法排除司法管理之第二種方法，在就授權制定規則等項之法律中，附加一種條款，規定此類規則所發生之效力，與符合於議案中者無異。此項條款有時同時規定採取留置兩院之議案上之方式，有時則不採取此種步驟。法院曾經研究此類條款，認其效力之大，足以所附之法律制定權的方式為轉移。

(三) 亨利八世之條款 (The Henry VIII Clause) 此類條款，其名，係因意志堅強之君主，前此曾獲國會，曾以假國王官尊 廣大立法權。(註一)一九二五之課捐與估價案(註二)即屬此例，依此等衛生部於管轄自安時，可以頒佈命令，消除一切困難，若認爲必要或便利，甚至可以變 議案之性質。(註三)此項條 所稱部長 權力，既如此無限制，不論如何行，法院幾無措稱 途法之可能。自政治方面言，此項條款採中之理由，係以國會之會通過該項立法所含有之原則，並行予實施，如有困難發生，國會之可依法解除，甚至可以通過相修法案。

(註一) *Henry VIII's Act*, *Parliamentary Papers*, 1847.

(註二) *The Income and Valuation Act*, 1925, s. 67.

(註三) 參看 *The Report of the Committee on Ministers Powers*, Cmd. 40 60 1932

第四節 改革上之建議

就此類外，中央對於行政區域的制定命令、規則和規程權，而不受法院之管理，以致引起物議。大法官於一九二九年委任一個委員會，以研究此問題和其他相關問題。在其所提報告中，部長權力委員會認為，委託立法權之授予，在國家中：不可避免，並極適宜。但亦提出各種建議，藉以委託立法趨於統一，並視於必要時，始能排除法院之管治。該委員會所提建議，計有四要點：（一）國會兩院應分別組織委員會，以研究立法建議，其目的在探知：在各該事件上，委託立法權之授予，是否適當，並查察其行使，以避免濫用權力。（二）批准委任立法之方法，應同置於案上之規定，以及攝寫行使該項權力之機構的定名，均須標準化。（三）欲由委託立法趨於實際，於制定後固定時間內，應可受法院之檢閱，如於該時間內未曾遭遇反對，則可絕對實施。（四）亨利八世之條款應不當採用，並祇能在特殊事件上採用。以上數點，均為該委員會之建議，如能切實採用，則委託立法當可改進。

對於法院之制定申訴 關於此事，現代之趨勢，似在網奪法院對於規則等類制定程序上之管理，同時於其制定後固定時間內，暫停實施，而在此時間內，則可申訴於法院。例如一九三〇年房舍案第十一條（其一）附有條款，俟在該案下所定拆除命令，可由法院中檢定其是否有效，但祇能於固定時間內實施之。此類條款規定：命令一經制定，必須予以公佈，任何人民如以該項命令逾越此案權力範圍之外，或以該項命令未能符合該集中任何條件，可於六週內，申訴於高級法院，而祇能以爲無

效。(註二)法院有權可以廢除全部命令，或則僅行廢除影響申請人的財產之部分，但必認該項命令確實逾越該案範圍。外，或則認為該項命令未能符合該案中任何條件，致申請人之利益，大受影響，法院始能採取行動。由此可知：申請人祇能在兩種事件上，申訴於法院。例如，該項命令如確曾逾越該案授權範圍之外，固不須證明其曾經大受影響；但如指稱未能符合授權議案所訂之條件，則須能證明私人利益確曾大受影響。

一八九三年規則公佈案。近代規則制定權之增大，不論其是否受法院管治，以致形成大量的委託立法，其每年產生之總額，超過國會本身所議定之法例。這種情形僅得在規則等項之制定上及最後結果之宣佈上，有採取保證適當公開的方法之必要，使相關方面有發表其意見之機會。一八九三年規則公佈案之通過，即在局部解決這些問題，但該案並不能令人滿意，因其不能統一的實施於委託立法之一切方式。

(一)法定規則 此案可分為三部分，第一部分界定其所適用之實質；第二部分在於規則之制定上，可以獲得適當公開；第三部分則關於所制規則之公佈。此案適於法定規則 (Statutory Rules)，而規定其為在條例授權下所制定之規則、規程、副則 (或稱地方法) 之類，或則有關於任何法院所授法定程序之類，或則由樞密院、樞密院司法委員會、財政部、大法官、任何國務員、(註三)海軍部、商務部、衛生部，或其中任何中央部院所制定。由此可知：該案所概括之範圍，至為廣泛，包含一切中央部院之法定規則制定權。

(二)制定特定的法定規則之程序 此案第二部分所定規則應行公佈之條款，祇適用於法例規定

於適行時行被廢除，並如經反對決議，則可被廢除之法定規則。換言之：這些條款非但不適用於一切之字規則，並且不適用於一切應行其變國會之一切法定規則，此案明白申述：衛生部、商務部、稅務部、農商部、郵政、自來水、林部、政部所制定，或在牲畜瘟疫各案下所制定之規則，均不在此限。（註四）

在此案之第二部分各段中所說，狹窄範圍內，而在規則實施之前，究能使相關方面，有表現其意見機會。該案規定：授權機關於頒佈規則四十日之前，須就倫敦公報登載此項消息，任何公共團體（註五）在此時限內，均可領取規則草案一份，並可對相關部院表示意見，而該部院必須予以考慮。至四十日截止，該部院所提意見後，則此類規則可經原案通過，或加以必要修正後，即行實施。

此案對於此項規定，亦曾擬定例外，其目的雖在應付非常事態，惟其條件至為廣泛，竟能造成規避此項整個第三部之一種方法。規則制定機關如果認為急迫，或可提出特別理由，而以遵守議案所定程序為不利，則可制定立即實施之規則，稱為臨時規則（Provisional Rules）。如果採定此種方式，則臨時規則繼續有效，直至依案制定。規則實施時為止。換言之：制定規則之機關，如果決定制定臨時規則，而不制定正式規則，則前者繼續實施，則可根本規避此案。

最後，此類情況雖未在此案第二部分全部失去其效力，以移許多法例在其授權制定規則程序中，排除規則公佈案之實施。部長權力委員會確知此類缺點，主張另行通過新議案，惟此項改革尚未實現。

（三）法定規則和命令印刷。此案第三部分，衡之第二部分，比較完滿。此部分規定：此類規則應冠以數字，每年製訂成冊，且其易於查閱與參考。這些軍冊記載一切委託立法，今後中央部院

所頒命令、規則和規程，不致無法稽考矣。

(註一) 此項前例爲下列各案所沿用 The Land Drainage Act, 1930, 2nd Schd, Part III; The Public Works Facilities Act 1930, 1st Schd, Part III; The Town and Country Planning Act, 1933, 1st Schd, Parts I and II; Local Government Act, 1933, § 162.

(註二) 一九三三年地方政府案第一六二條允許受害人民於相關事件發生後兩月內，提起申訴。

(註三) 英國內閣中，設有八個國務大臣，分別主持外交、內政、陸軍、領地、殖民地、印度、蘇格蘭及航空等項事宜。

(註四) 現今即爲 The Diseases of Animals Act, 1894.

(註五) 公共團體一名詞，未經議案所界定，實際，任何相關人民或團體，均可領取一份。

第四章 中央行政管理

法蘭西行政法承認一種行政督導制度 (System of tutelle Administrative)，並以之爲其內容之一部分。依據此制，中央政府保有廣大權力，不特可以管理地方政府之決議，並可以管理地方政府之組織；在英吉利此種制度則不存在。至於兩國地方政府在此方面之區別，可從其歷史進展上解釋之。法國原係推行一種嚴格的中央集權，一切地方活動受中央所委官吏之直接指揮，並對中央政府直接負責，惟亦逐漸代之以權力下分 (Decentralisation)，利用地方所推選之機關，而前代舊制尙有軌跡可尋。法人既慣於中央集權，深恐權力下分，不導入地方自治，而可致成地方混亂。而現今在行政督導制下之一部分權力，仍爲對於地方機關行動上之限制。

第一節 英吉利行政管理之進展

在英吉利地方政府 歷史上的進展，則純全不同。在真正中央集權制度有代替地方自治之可能性最大時，一六八八年革命隨之爆發，所標原則，即爲中央政府不得干涉地方事宜。因此，在十八世紀及十九世紀前葉，對於地方政府之中央行政管理，在英則全付闕如。並且，中樞部院在組織上極不健全，(註一)實亦不能行使此類權力，純全的權力下分，爲當時地方政府特點。

自一八三二年起，地方政府所辦理 事務大行增多，中樞部院 組織與數目，亦同時增多。英吉利雖未形成行政督導制，而管理地方機關之一部分權力，則隨之漸成。惟吾人究不能指稱此類權力

是後據何種標準而設。亦有他國之例，但何種固定制度，其唯一共同原子則為與時俱重之傾向。又各種權力之產生也，亦係分別而設，或為事務之所需，或為行政效率所要求，其演化歷程既不一致，故對於各種事務之管理乃至不同。就此吾人所可言者，在略述其進展之歷程；並舉例說明：一部分權力如何使地方政府受中央之行政管理。

救貧法 救貧法為十九世紀中首先改革之地方政府事業，在一八三四年救貧法修正案中，受邊沁 (Bentham) 之影響，至為明顯。民堅主對於地方機關，維持一種詳盡的監督與管理；而當時一般人以為救貧法由地方主持，必致引起財政上之危機，故社會人士咸接受「所揭發」原則。因此，一八三四年議案設置救貧委員，以為中央救貧機關，並授以廣大權力，使能管理「所建立之地方機關」。

普通市法團 救貧法雖會奠立中央對於地方機關之局部管理，而當時政治傾向，隨即回復舊有意念。因一八三五年普通市法團案對於曾經改革的普通市，未曾列入條款，實施中央管理。考其原因，則係改革派未能預料普通市法團所能演成之重要地位，而僅以制止腐敗和衰落為滿足。惟此種疏略則有一重要結果，因社會中發生此種政治紛爭時，致造成一八三五年議案所制訂之原則。此種原則與一六八八年議案之原則大致相同，與一八三四年議案之原則，則適得其反。

公共衛生 當公共衛生立法於一八四八年採定時，政治領袖固曾試以採取施於救貧法上之中央管理制度。不過，到了此時，除去公共財政問題外，尚有多許重大危急問題，急待解決，與一八三四年時期，情形已極不同。公共衛生為新事件，自一般人觀之，遠不逮減低救貧問題之重要，並且救貧法委員所採用之工場試驗 (Workhouse test)，遭遇民衆之強烈反對。因此，救貧法委員及公共衛生

總部 (Central Board of Health) 之權力。常爲國會議員所攻擊，爲輿論所反對，致使中央管理擴大，此後幾無可能。這種反對對於中央部院組織上之影響，前此已曾述及；(註二)而對於中央行政管理之滋長，亦有兩種影響：一方面中央政府對於救貧法之管理，繼續存在，並屬無微不至；另一方面對於公共衛生及他類事業上之管理，則須採取比較巧妙和較不直接的方法。結果，到了現今，救貧法皆受一種有系統的管理，而由衛生部長實施之；在其他事業方面，則無固定的制度，權力之予，未能根據一致的原則，大抵與協款之發給有關，而亦能使相關部院對於所屬地方政府事業，實相當管理。因此，本章首先敘述中央政府對於救貧法之行政管理，然後研究對於其他地方事業所實管理方法。

(註一) 直至一八一五年內政部長一人外計有次長二人秘書錄事等類人員十八名。參看

Beetham & Hine, Local Government in England, Vol. II, p. 238 n.

(註二) 參看第一章第五節。

第二節 對於救貧法之中央行政管理

救貧法行政比較奇特，因對於此項事業之中央管理，爲法例所承認，並已成立爲固定制度。一九三一年救貧法案爲現今整治此項整項事業之合條案，案首規定：在此案條款管治之下，衛生部長依現行法案，有權管理和指揮全部英吉利和威爾斯救濟貧民上之一切事宜；但亦不能曲解此案，指稱其授權衛生部長，使能在管理救濟方面，干涉個別救濟事件。

救濟法命令。一九二九年地方政府等已曾廢除該委員會，而由其在救濟事宜上之效用，移歸地方自治會或市議會。但一九三〇年救濟法案仍復規定：政府由該會指定人員主持，而受部長本身及該會之命令和規程之管治。此案授予部長許多權力，能制定規則、命令和規程。例如部長

可以制定（一）救濟法（二）救濟法之管理，訂定其中救濟之實質和條件，以及人所須遵行之工作；（三）制定關於救濟（Outdoor relief）方面，有關於救濟之實質和條件。並且依據第一三六條（一）部長可得有一種普通權力，是即部長可以制訂救濟法之制定規則命令和規程，以整治許多規定事件；如貧苦人民之管理，以及在一切方面管理其他此案。

因此，救濟法行政不特認為係在部長指揮與管理之下，且特救濟機關必須依其命令而行動，受其命令之管治，命令和規程之管治，而在各種特定事件上，具有最大之權力，而能制定最詳細的規則、命令和規程，所受之唯一限制，在不能直接辦理救濟事宜。

部長所制定之命令、規則、可以適用於一切救濟法機關，亦可僅行發給一個機關之事宜。（註三）以後，部長所制定之命令、規則，可以本諸其自身之權力，而不須任何一機關之同意。但如任何命令影響於其他機關上，救濟機關，則為普通命令，而須提交國會通過，並可被院令所否決；如未遭受否決，則具有法律效力。他規則之類祇能由廢除令撤銷之，而於制定後十二個月內，可受法院之審閱。

部長往往大有利用命令、規則和規程制定權，以實現其指揮和管理救濟法行政上之普通職責，結果，救濟法命令形成一種副法典，其重要僅略遜於該法本身。部長假手於命令、規定救濟法行政上之細

機關某項官吏，其自備規定其應具有之資格；(註五) 地方機關如不能於奉令後二十八日之內，委任官吏，則部長可以自行委派，所定薪額則由相關地方機關負擔。部長亦可決定地方機關所付之薪額，可以指揮一類官吏之在職和撤職，換言之；不得同意，可以否決相關機關之命令。註六，非但如此，對於不適當，不稱職，不服從，以及拒絕或疎忽實施規則命令和規程之官吏，可以撤職或停職之處分，由此可知：部長對於救貧法實施上之管理，極為順利，如果部長於地方機關所頒命令，適相衝突，地方官吏則必服從部長，因不服從則必受撤職之處分。可知：一九三〇年救貧法案所授衛生部長之權力，至為可畏，而置全部救貧行政於最嚴密的中央管理之下。結果，一方面衛生部長似為全國之唯一救貧法機關，另一方面地方救貧機關則淪為中央部院之代行機關的地位。(註七)

(註一) Poor Law Act, 1930, § 23.

(註二) Amended by the Local Government Act, 1933, 11th Schd.

(註三) 如前可以命令一地方機關，擴大或變更其工務，此項工作所需經費，由地方機關支付。(參看一九三〇年救貧法案第二二條)。

(註四) Poor Law Act, 1930, § 160.

(註五) Poor Law Act, 1930, § 10, Amended by the Local Government Act, 1933, 11th Schd.

(註六) 在現存一九三〇年公共救濟案下第一五七條，祇有首席救貧法官吏之撤職，須得部長之同意。

(註七) Hunt, op. cit., pp. 31312

第三節 對於其他地方事業之中央行政管理

自前述論及救貧受中央政府之嚴密管理，至今仍復如此。對於其他地方政府事業，則從未受過政府之監督和完全的中央管理，但在特定事件上，相關部院亦可行類似的權力。惟此類權力均係片斷而孤立，故救貧法以外之事業，所受中央之行政管理，均不徹底。不過，關於此類事業，雖未形成一統一的行政系統，而所採接方法，固亦曾演成一種管理系統，(註一)是即由法例授權中央部院，監督地方政府之財政事宜。

法例中亦承認統治救貧法以外的地方政府事業之法例，雖未能知一九三〇年救貧法案敍陳中央部院之行政，實與各該事所隸屬之中央部院，及相關部院與地方機關兩間權力之劃分。因此，法例中，吾人所求相關部院，與吾所求地方事業之地方管理，同屬重要。例如一九二一年教育法之規定稱：「教育督辦總為主管部，負責監督其下之各州及領事之教育事宜。」這種無色彩之規定實屬罕見，授以政府教育之責，而教育督辦實屬行政系統其為主管機關，授以指揮和管理救貧法之職責，則屬大相懸殊。(註二)

法例立法 法例授權主管地方政府事業之中央機關，僅存許多事件上，可以預備規程，(註三)或

類臨時命令，以完成實施該項行政之機構。不過，此類權力通常與衛生部長在救貧法下所賦有之權力，大不相同。衛生部長可以頒佈特別命令，實際可為詳盡行政訓令；在其他事件中，規程之頒定，純為附屬之性質，惟此類權力雖未能由各該部院直接指揮相關事務，如衛生部者，究亦其能作相當之管理。例如，為保持彈性起見，近代法例對於地方政府所希望主辦之事業，類皆指令其制定方案，以組織及執行其應辦之事業。此類方案至少須經中央部院批准，始能生效，批准之後，則為其制定機關所須遵守。（註四）如此，中央部院可以影響行政機構，有時且可略行管理其政策。例如一九二一年教育案規定；在該案下所制定之方案，須能提倡有進步的發展（Progressive Development）與廣泛的組織（Comprehensive Organization）。（註五）

區域之變更 在進行地方政府之區域上的佈置方面，亦可實現中央行政管理。關於地方政府之建立及其區域之變更，註六其各種方法已在上節敘述。此節所須重述者，則為道議會所頒關於區域和教區疆域上的變更上之特定命令，須經衛生部批准，又對道議會實施道內區域之定期變更上的建議，亦可以下令實施。此外，衛生部長對於行政道和普通市之疆界，可以頒佈臨時命令，而直接處理之。

權力之授予 衛生部長不特可以變更地方政府所管轄之區域，並可變其所行權力之範圍。例如部長可以頒佈命令，將城區在普通議案下之授任何效用，授予於鄉區議會行；亦可將教區議會之任何效用，授予於普通市議會或城區議會行之。

視察與調查 管理其他事業之中央部院，在有些事件上，對於地方機關所可行使之監督權，與在救貧法上大致相同，此項權力大抵假手於視察和調查實施之。例如中央部院所委視察員，於舉行調查

時所能行使之權力，與救貧法總督長大致相同；而相關部院可以自行頒佈命令，規定在調查上所需經費之支付。同樣，公、衛生視察員可以用席城區與鄉區議會之會議，參加其討論，但不能參與表決。

註七 他議亦有規定由中央部院官吏視察者。（註八）惟此類權力究不及實施於救貧法者之嚴格，與中央政府對於地方財政上之管理，具有密切關係。另有許多議案，亦同規定：地方政府對於相關部院，須按時提出報告，或於必要時，提供所需之消息。註九）一九三三年議案第二四八條，擴大一九二九年議案第五一條，明白規定：「各個地方機關對於相關部院或衛生部，應行提出報告，並須供應部長所需關於地方財政上之消息。」惟此類權力，亦與中央財政管理，具有密切關係。

（註一）當然，中央部院對於各種事務之管理，其程度各各不同，視乎對於國家之重要而各別，以對教育與警察為最大。

（註二）Poor Law Act, 1930, §1(1), 參看前節。

（註三）Public Act, 1914, §4.

（註四）See E. G. Cannons Act, 1899; Education Act, 1902; Rating and Valuation Act, 1925, § 16 (Assessment).

（註五）See Statute Book for the Town & Country Planning Act, 1932.

（註六）參看第 1 章（註釋之類）。

（註七）Local Government Act, 1933, 3rd Schedule, Part III, para. 5.

（註八）G. H. G. Act, 1921, § 27; County and Borough Police Act, 1856, § 15.

(17-2) (3) G. The returns of police rates sent to the Home Secretary Quarterly by the several Overseas Places in boroughs; Municipal Corporations Act, 1892, § 193; and The returns sent annually for all towns; County and Borough Police Act, 1896, § 14; Police Returns Act, 1892, § 1.

第四節 對於地方財政上之中央管理

在實質上，衛生局所以能實際指揮管理，雖因法賦有權力，而能得地方政府所委官吏之服從。以行政而言，實屬中央管理。此種方法，則不存，在而。而有一種比較巧妙的方法，是由於地方財政管理，中央部院亦能有較大的權力。在行政上，法由授予衛生部長，其對地方自治，能作監督的監督；以他事而言，情形亦無不同，其由法例明白所授權力甚少，但由中央部院對於地方自治管理權，而各該地方行政，遂能發生重大影響。這種財政管理自有其地方，其他亦相照部院於相關事，行相當管理。

(一) 對於房款上管理。財政管理之最重要的方式，即為對於房款上之管理。許多地方事業均無不以房款為款，在最初以中央租稅所得，以協助地方機關時，法以規定協款是否發給，應以行政有否改善為轉移。因此，新協款成立時，地方機關非必有要求協助之絕對權利，必能獲得相關部院之許可，並有改善之希望，依法相關部院亦能制定地方機關所須履行條件。在這種方式下，法律固未會加地方機關以中央管理，以理論言，地方機關可以自由實現其職責，而視條款若無觀；以實際言，協

甚之清除（五百萬圓）方面，可以制定條件；如記錄、證書、審計或其他條件，並可規定須得財政部之批准。非但如此，部長如認地方政府未曾實現其職責，則可停止一部分協款，或竟撤銷全部。

對於醫官和衛生視察員之管理，在有些事件上，由採用協款之間接方法，中央部院可以管理地方政府所委官吏之程度，不減於衛生部之對於救貧官吏。例如在一八七五年公共衛生案下，各衛生機關必須委任醫官和衛生視察員各一人，中央政府對於此類官吏薪俸之半數，發給協款。但如地方政府要求此類協款，地方政府則有廣大制定規程權，規定此類官吏之資格、任用、職責、薪俸及任期之類。惟當時協款額不高，有些地方政府因不願受部頒規程之限制，而不接受之。一八八八年地方政府案改組全部協款，廢除上述直接協款，而責令道議會付給普通市、城區和鄉區各級議會之經費，適等於新所廢除地方衛生官吏薪俸半數之協款。但如經地方政府部指稱「地方議會未能遵守其所訂規程，則道議會須照應付數額，繳付國庫，而不支付於相關地方機關。」

至一九二一年，政治領袖希望利用上述間接協款方式，（以助醫官和衛生視察員薪俸之半數），使衛生部長對於此類官吏，可作較嚴密之管理。惟各級地方政府，要求不同，故一九二一年公共衛生（官吏）案至難擬定，其解決辦法在將道市除外，首先盡分對道議會要求協款與不對道議會要求。款之地方衛生機關；以道市議會言，則又區分為：在依一八八八年議案。升為道市以前曾經要求舊有直接協款之道市，與委員會要求道市。此種簡略敘述，可以解明現存法律所附有「奇異的條款矣。」

在這種複雜之歷史中，第一次一階段，即為一九二九年地方政府案：廢除「淵源於一八八八年議案的

間概由款制度，而代之以由道議會和道市議會所支付之普通國庫款，但仍復規定道議會須支付地方衛生機關所委衛生官吏薪俸之半數，而保存衛生部長對於此類官吏之管理。(註三)因此，一九三三年議案制定人必須兼收一八七五年公共衛生案，一九二一年公共衛生官吏案，及一九二九年地方政府案所含各種不同的原則，而集其大成。結果，吾人可以發現三種可能的事件，為便於研究起見，茲特表列於後：

(一) 衛生部長可以制定規程，規定普通市或區議會所委醫官之職責，對於此類規程之服從，係強制性質，而與是否接受此款無關。

(二) 衛生部長亦可以制定規程，規定醫官和衛生視察員之委任和任期之方式，以及衛生視察員之資格和職權；惟有對道議會要求發給上述官吏薪俸半數之普通市和鄉城區，必須遵守此類規程。如果要求此種條款，相關議會非特必須遵守，其所委醫官和高級 (Senior) 衛生視察員之職位，必須穩固，不能祇委任一個短時期，又其撤職須得衛生部長之批准，並且衛生部長可以在其任期內，向市議會和相關議會之同意。非但如此，衛生部長如果簽證醫官未能遵守此款規程，或因未曾醫官部提出其履歷供 報告和表格，或未能提供道醫官所要求之清單，則可制止其議會發給此項薪俸條款。(註四)

(三) 道市之地位則不同；如果在其為道市以前，此類議會曾接受道議會之舊有一八八八年前 (一八八八年) 直接條款，或於一八八八年曾接受市間接條款，則對於其醫官和首席衛生調查員，須保障其職位上之穩定，彼等議會要求現存條款之普通市及區議會，均須如此辦

理。由此可知：省市議會之一切行動，均不足以影響其衛生官吏之地位；亦不能要求此類官吏薪俸上之協款；惟其轉變為省市以前所採取之途徑，則可以斷定：該議會可否委派此類官吏，祇任職固定時期？可否單獨撤其職？或者該議會於撤職時，必須得部長之同意，或則須將撤職建議提交部長。（註五）

有些地方議會寧肯犧牲這種微小協款，費以不受部長之管理。（註六）

普通國庫協款。一九二九年地方政府案所介紹之總額協款的新制度，除助特定事業之許多其他協款，及發給協款條件外，中央部院可以間接管理之，均告廢止，例如特定道路協款以及在公共衛生事項下之各種協款，均代之以普通國庫協款。不過，這種發給協款程序上之變更，未曾影響依據撤銷協款所形成之中央管理，實際此種管理不但未曾放鬆，並因而大行增加，因新的總額協款既未指定協助任何特殊事業，其發給之條件，則以一切專一接受中央管理為轉移。一九二九年議案第一〇四條規定：地方機關如有下列三項情形之一者，衛生部長得以自由減低其普通國庫協款。

（一）衛生部長如以地方機關未能建立或維持相當效率和進步標準，並與相關區域人民或一部分人民之健康福利，感受威脅，或有感受威脅可能。

（二）或衛生部長如以地方機關之支出，為過多或不合理。

（三）或交通部長簽證相關區域之道路，未曾維持良好的狀況。

部長於行此項權力時，所受唯一限制，則為：如果決定減少協款，則須將其所採行動，對國會提出報告。由此可知：此條所定各點，其影響初不限於將許多百分率協款，變為一種總額協款。前此

祇有特定衛生事業，因領取協款，而受中央管理，現今則全部衛生事業，均受部長之間接管理，部長有減低協款之權，地方機關如不履行一小部分公共衛生職責，可以發生嚴重結果，影響其全部行政。此外，是項法律亦曾提及兩點，一、部長有權監督地方機關之政策；（一）部長既能減少協款，因能強制地方機關，非但維持現存事業於有效率的狀況，並須能作實際進步；此項行政瑣細之變更，直無異將地方公共衛生變為具有強制性質的事業。（二）至是，部長可因地方支出之過多和不合理，而處置地方機關，此種在審計以外之新限制，大行增高部長對於地方政策上之干涉權。

減低協款權之影響 減低或撤銷協款之權，雖屬間接性質，究為最巧妙和最效率之中央管理，因地方政府掌顯犧牲協款，而避免受中央部院之監督和管理者，可稱絕無僅有。並規定是項權力之法定條款，至為鬆懈，使部院能運用此項權力，而毫無限制。例如，在這一方面，中央政府對於全國地方政府所任用之教師，可以制定服務上和薪俸上統一條件，中央部院祇須暗示；除非地方機關服從其意見，否則協款之數量，則有變更之必要。總之，此項權力既有行使之可能，即能發生實效，固不須真正行使；又協款所建立之中央管理，可以獲得事業上之調協，並可使地方活動受國家政策和利益之限制。但亦不無可批評之處，此制實施以後，則地方機關任意見上與創造上，難免過於依賴中央部院，以致喪失地方自治之真諦。

（二）審計 中央對於地方財政上的管理之第二種方式，則假手於監審計員，其審計權及於地方政府之一切賬目，惟普通市則為例外。（註七）此項審計本身及其所含條款，（註八）雖為間接行政管理，究不失為最有效力之行政管理。

(三) 借款。地方政府於有約借款時，中央部院可以發給相當管理權。在前節中，吾人已曾申論地方政府之法定借款權，另有臨時，必須得衛生部長之同意，即為實施其所不能管理之事件，亦須得該同意，實現教育目的之借款（註九）即屬此例。甚至由地方議案所授予之借款權，或則明白規定須得衛生部長之同意，或則規定地方機關須對之提出支出上之報告。在此種情形之下，部長對於借款上之賬目，至少得有審計之權。

警察行政之財政權下放，其權亦種權受，即中央部院之管理，比較適當，必如此始能對於整個警察行政之財政權下放。法律規定非衛生部主管事務上之借款，亦須得衛生部長之同意，即係此意。警察行政之預算事件上，衛生部長亦與相關部院接洽，以完批准與否。衛生部長於受理時期，不僅考查相關地方機關之財政狀況，並且注意其所策劃之工程是否適當，是否經濟，又應否首先辦理他項工程。因此衛生部長對於地方準備辦理之各項事業，甚能決定其辦理之先後。

中央部院對於地方財政之各種管理方式，使其對於救貧法以外之各種事業，亦能加以有效的管理，這就是對於各種法例明白授予的各種權力上之真正管理。相關部院既能管理地方機關之財政，不特可以強制其實現職責，並可使其接受視察，提供報告，準備消息，甚至遵守部長所定之政策。

(註十) County and Borough Police Act, 1856. § 16.

(註十一) Finance Act, 1921. §§ 118-110 and 6th Schd.

(註十二) Local Government Act, 1929, 3rd Schd, para 8; now Local Government Act,

1933. § 169.

(註四) 則須繳付於國庫。

(註五) Local Government Act, 1933, §§ 108, 109, 110 and 113. 部長所制規程必須提交議會通過。

(註六) 究此尚須注意：道議會如不接受協款中央部院固不能假手撤銷協款而加以壓迫。惟如不得部長之同意道議會殊不能罷斥主醫官或其秘書並且對於前者部長尚可制定規程規定其職責 (Local Government Act § 109 and 103.)

(註七) 參看第六條第五節。

(註八) 依一九三三年法案第二二八條，衛生部長可以批准建議的收出，使其無遭受否決和責令賠償之危險；又地方機關於受令賠償，如經區審計員之申訴，部長有下令免除之權。

(註九) 參看第六章第四節。

第五節 對於地方政府曠職上之制裁

在有些事件上，中央部院可以採行直接管理方式，其目的在避免地方機關之曠職，以致引起重要事件之阻滯，而於此項阻滯曠職者。(Default powers) 制度的建立，至今尚未具體化，依據此制，中央部院對於地方機關所來實施之工作，可以自行實施；並且此項制度亦不適用於一切專業。但吾人已可略舉證明，以明其代之效用，確在擴大中央管理之範圍，使中央部院於危急時期，可以暫代地方機關執行一切。

(一) 公共衛生 一八七五年公共衛生案註一規定：衛生部長於接得控訴，指稱道市議會未會實現其衛生職責，部長於舉行地方調查後，可以令行相關機關於命令所規定之時間內，實施其職責。相關議會如不遵行，部長可以採取兩種方法以強制其遵行：(一) 可對國王裁判廳要求頒發命令狀，註二以實施其命令。(二) 或則可以自行委派人員，以主持該類未履行之職責，並下令規定所委人員之薪俸和經費，由相關機關支付之。以部長所委人員言，此輩可以行使地方機關所具有之一切必要權力，惟讓權則為例外。又地方政府如於正式要求提出後十四日，拒絕支付薪俸和費用，部長可以授權任何人民，課捐以籌集該項款項。又如該項，作涉及資本支出，部長可以簽證所需款額，並可以地方捐為擔保，以從事借款；並且部長或其所委人員，對於地方機關所受拘束之必要文件，可以執行。

以道市以外之衛生機關言，(註三) 一八七五年議案中相關條款，已為一九二九年議案第五十七條所含各項權力所廢除。此條規定衛生部長如以一個衛生機關在下水道，混雜水疏導工程，或適當的供水供應方面，或其他應行實施之衛生效用，則未曾履行其權責，部長則可舉行地方調查地方機關如確有曠職情事，則可規定時限，強制其執行。地方機關如不服從其命令，部長可將該類效用，移歸道議會辦理固定時期；或無規定時期，而靜候部令辦理；部長並可將相關地方官吏，移交於道議會。而曠職之地方機關，仍須負擔此工程之經費，因部長可以授權議會。強制由地方捐中支付之，甚可以地方捐為擔保，而舉行借款。

(二) 房舍 一九三〇年房舍案註四規定：衛生部長接得報告，指稱區議會或市議會未曾行使其房舍建築權，則可舉行地方調查，如係確實，可以採行下列兩種方式之一：(一) 部長可將該類權

地方，移歸該議會辦理，將地方官更交由該議會調遣，並可責令地方機關負擔此類經費，而主辦機關且可因此借款。(二)部長可以自行行使該類權力，其經費可由房舍協款及地方捐中扣除，而將其所建築之房舍，連同債務，一併移交於曠職之地方機關。

(三)教育 另外一種曠職之方式，則為一種規定，是地方機關如未能實現其應盡之職責，如地方之制定，則相關中央部院可自行進行必要的行動，一九二一年教育案顯可證明此種權力方式。依此案，地方教育機關如未制定地方方法，以求獲得適當的出席記錄，教育部則可自行制定地方方法，或則行使該案所含有之適施條款。(駐五)地方教育機關如未能實現在此案下之任何職責，或自教育部視之，未曾設置充分的學校或班次，則該類權力均可實施。此種證例顯可證明：中央部院可以指令地方機關實現其職責，中央部院如果認為必要，可以頒佈特定制令，責令地方教育機關籌集經費，增設學校或班次，並可援用命令狀，以強制其執行。教育部於實施此種強制執行權時，所支用之經費，可由各該曠職機關應行領取之協款項下扣除。

(四)設計 一九三二年市鄉設計案規定，衛生部長於舉行地方調查以後，如果認為必須準備設計方案，則可令行相關地方機關，準備此種方案，並實施之；地方機關如不能於規定時間內實施其命令，部長可以自行採取行動；但如曠職者為鄉區議會，或為小城區議會，則可授權該議會，使之代為執行，而由相關區域負擔其經費。又如地方機關未能實施一種方案，部長可於舉行地方調查後，指令其執行，並可援用命令狀，以強制其執行，亦可自行代為執行，其經費由曠職之地方機關負擔；又如曠職機關為鄉區議會，或為小城區議會，則可責令該議會代行。最後，一九二九年地方政府案規定

道議會和道市議會於執行救貧法時，必須制定方案，如有曠職情事，部長可以自行制定是項方案。

(註六)

曠職權之影響 中央部院所可行之曠職處分權，涉及公共衛生之全部領域和其他許多事業，均爲一週執行此類事業上職責之方法。非但如此，在有些事件上，地方機關如不遵行中央部院所制定之政策，則處理曠職權即可施行。至於施行的方法，不論其經由法院或經由道議會，或經由相關部院，(註七)均在此類權力形成中央管理上(救貧法以外)之嚴格方式，至一九二六年救貧監理局曠職案 *Boards of Guardians (Default) Act 1926* 通過後，其條款所訂，可稱登峯造極，(註八)惟該案現已廢除。直至現今，處理曠職權尚未形成固定系統，惟在管治地方政府事業之一般近代議案中，大抵列有此項條款，其目的在使地方事業得以適當運行，國家利益得有可靠保障；但如過甚，則可侵害地方自治。

中央行政管理與法院 吾人如欲真正了解英吉利地方之實際狀況，自須注意其中央行政管理，究會進展至何種地步。行政管理，連同國會和法院所施行之法律上的管理，形成對於地方自治之限制，而爲保障國家利益之所需。國會對於地方政府之管理，(註九)實際爲行政性質，或則出以立法的形式，或則假手於政府對於衆議院之負責。法院對於地方政府之管理，純爲司法的形式，無法避免司法程序所賦有之缺點。並且法院純以實施現存法律爲範圍，是對於提出法院之特定案件，依特定程序，分別加以判定。到了現今，政治設施表現一種傾向，甚可指稱爲固定系統，是凡牽涉地方政府事件上之許多訴訟，不申訴於普通法院，而是請中央部院決定之。這種程序進行擴大中央管理，惟因上牽涉

法律之普通實施，當於司法管理章內研究之。（註十）

（註一）此案所含自第二九九至三〇二諸條，其涉及普通市及區議會者，被一九二九年地方政府案第五七條所廢除。

（註二）詳見第五章第一節。

（註三）係指普通市和區議會而言。

（註四）該案第三五第五二和第五三各條

（註五）一九二一年教育案第一五〇和第一五一兩條。

（註六）Local Government Act, 1929, § 3(3).

（註七）現今處理曠職權之擬定，似有下述之趨勢：曠職之機關如為道議會，或為道市議會，則中央部院有權採取行動，或則援用命令狀，而提起訴訟；曠職機關如為區議會，或普通市議會，其趨勢在授權中央部院，移轉其效用於道議會。

（註八）依據此案，衛生部長得干涉地方機關之實際組織，並可能免推選的救貧監護員，而代以本身所委人員。

（註九）參看第二章第二節。

（註十）參看本章行政法節。

第五章 對於地方政府之司法管理

至是吾人猶能憶及，在十九世紀之前，至少自一六八八年以後，中央部院對於地方機關從未行任何中央管理方式，其具有行政管理之性質者，則由國會出以立法的方式行使之，是即由國會決定以普通議案授權，抑以私議案授予之。在此時期內，地方政府大抵在清平吏控制下，此項事實發生重要影響，至今仍能產生司法管理之一種方式。

法例不時授予清平吏以賦有行政性質之權責，而不可以區分，此項程序形成行政效用與司法效用範圍之合併。到十八世紀初葉，非有季期會議提出公訴，季期會議不能議定修理道奇，亦如其不能議定審判重犯。以後則半因法律之變遷，半為實際需要之結果，季期會議之遺事務，與其司法工作逐漸分開，並以行政的方式實施之。

至十九世紀，清平吏之大部分地方政府效用，均被剝奪，代而與者則為民選的地方機關和中央部院，其所主持效用，與前此清平吏所辦理者大致相同。換言之：代替清平吏機關，其組織與法院初無相似之處，其所進行政效，不能指稱為純粹司法性質。這種轉變發生兩重問題：（一）接受清平吏的地方政府效用之新的行政機關，是否亦受清平吏前此所受之司法管理？（二）能否被認為可以免除在侵害行為上之責任？

地方政府之司法性質 第一個問題之答案，顯為正面，在十八世紀中，季期會議之司法和行政效用，已有明確的分野，但法院仍視行政效用為司法性質，因此主持此類效用的人員雖有變更，究不能

影響其真正性質。結果，在地方政府範圍內之許多決議，仍被視為具有司法性質，而受法院之管理。

(註一)

反對中央政府 法定救濟 第二個問題比較難於答復，中央部院數量與權力之增多，致使一般人試以尋求對於國王權行為以造成受損害上 法定救濟，是在恢復權利申請書之舊有程序，結果並不圓滿。本節因篇幅關係，不能詳盡研究權利申請書上之規則，此處所以申述者，厥為王權有被控訴之可能，並可違反其意志而控之於法院。呈請人如能獲得檢察長之命令，則申請書之進程，依訴訟之普通程序，但亦有少數依王權從特權文狀所得利益之變更。例如人民如與政府機關發生合同上之糾紛，即可採用此項程序，但因王權不能為非 (The Crown Can't be Wrong)，(註二) 人民之要求，不能以王權會犯有侵害行為口實，即王權官吏於其任職中確曾犯有此項行為，亦不得據為口實。惟在後項事件上，各王權官吏本身如確有侵害行為，或會明白指令侵害行為，則須親自負責，不能指稱為高級命令，以自辯護。(註三) 又高級官吏，或部長，甚或部院本身，如未曾明白指令所屬機關或官吏執行，則本身不負侵害行為之責，因此類機關與實際侵害人兩間不存有主僕的關係，因同為王權之屬下官吏。因此，廣義言之，負責監督地方政府之中央部院，對於受害人之控訴，不負責任，而受害人對於損害本身之官吏，則可加以控訴。(註四)

地方機關之法律責任 地方機關對於地方官吏 侵害行為，是否負責，其答案則與上述不同。地方機關不為法院，其組織與法院不同，其多數決議不能視為司法判決，故不能要求不負責任。又地方機關能否依據王權之免除責任 (Immunity)，要求其擴大，使本身不負侵害行為之責，倘若中央部院然

者。惟自麥爾西碼頭和港口局董事對歧布斯 (Mearsy Docks & Harbour Board Trustees v. Gibbins) 一案判決後，這一問題顯已解決。在此案中，該局董事因曠職而被控，聲稱彼等係由法例所設置，純爲實現對於社會之職責，不得應以其所主管之經費，以謀獲得盈利，因此此類經費不負侵害行爲之責，且貴族院曾以此類理由，認爲該類經費可以賠償損失，與營利機關所有經費，其性質無異。此二案定之，地方機關之法律責任乃行確定，其負有賠償損失之責，與商機關正復相同。(註五)

司法管理所賦有之限制，以現行法律言，人民如以地方機關已經犯有違法行爲，或將犯有違法行爲，則可質問其行動，或因該項事件而質問相關中央部院。法院從未要求對於公共機關的活動之無限制的管理權，而祇注意法律之遵行。廣義言之，地方機關在兩方面，可以發生違法行爲：或則踰越其權力，或則放棄其職責。此類權力和責任均須由法例所授予，(註六)國會既爲主權機關，可以自由變更法律，地方機關如嚴守其權力範圍，實現其應盡責任，則不能指控其有非法行爲，任何人民亦不得以會受其活動之侵害爲口實，而控訴之於法院。但如踰越其權力，或疏略其責任，則其行動爲非法，相關機關或人民即可援用法定救濟。

法院對於地方機關所行司法管理範圍，通常以下列兩問題爲轉移：(一)法律所賦予地方機關之權力和責任爲何？(二)可以質問地方機關行動的合法性之法定救濟爲何？吾人如欲完滿答復第一個問題，則須詳細陳述凌亂的立法所授予地方機關之一切權力和責任，這種敘述自非本節篇幅所能許可，因此，吾人祇能研究法律所供應之法定救濟。但在一方面，此類救濟方式則與司法權責與其他種責之區分，具有密切關係，因特定救濟方式，祇能用以管理司法效用之行使。(七)

管理地方機關之法意救濟 至此，吾人可以備略研究法律所定關於管理地方機關的活動之法定救濟；

(一) 地方機關如果濫越其權力，其行動則為非法。在有些事件上，這種非法性可以構成侵害行為，使相關人民可以指控於法院，而要求賠償，或則可以構成調諍 (Infringement)，在他類事件上，既未損害私人權益，則不致形成侵害行為。在後類事件上，則相關人民及檢察長自身可以按衡平法救濟方法，並要求頒佈調諍或宣言 (Declaration)。又在特定事件類中，如權力之濫越，牽涉公職之推選，如市議員之類，前此可以援用通行之提證狀，以質問其擔任公職權，現今則一九三三年地方政府案已曾規定一種特定救濟方式。(註八) 最後，如果司法權有濫越情事，則可採用禁止令 (Prohibition) 及廢除令，以撤銷其判決。

(二) 對於未曾履行之責任，而欲強制其執行，固可採用許多救濟方法。在有些事件上，地方機關之曠職，可以損害私人權利，私人可以採取行動，而指控其侵害行為。在其他事件上，私人權利固未受損害，亦可採取下列三種方式之一：(註九) 有時指控過失而採取公訴狀 (Admission)，則比較適當；有時檢察長可以強制調諍或宣言而採取行為；有時亦可採用令行令 (Mandamus) 式之禁權狀。由此可知：為詳盡研究對於地方機關之司法管理意見，則以放棄上述三分類為便，因上項分類不能免除重複。吾人認為：與其使權越權和曠職而分類，不如研究救濟方法上之不同的類別，而注意在各該案件上各種事實需要何種救濟方法，比較適當。

本節前部之簡略敘述，足徵：(一) 吾人應行區分兩類不同的救濟方法，一類可使法院判閱地方

機關和中央政府之決議，以避免其濫越權力，以確保其實現其職責；另一類則大抵涉及採取行動之私人權利。前類救濟方法構成吾人所謂之狹義的司法管理，通常出以特權狀的方式。(二)地方機關在侵害行為和合同上所負擔之責任，亦須加以研究。就此須知：此類訴訟如因地方機關之行動而產生，則法院權能局部管理地方機關，而此類序則可稱為廣義的司法管理。(註十)

(註一) Hart, *op. cit.*, p. 337.

(註二) 王權不能為非，係指王權不負責任。

(註三) 呈訴人不得控訴其官職，如涉及官職，則將使王權間接負責侵害行為之責。

(註四) 在合同上亦係如此。

(註五) 地方機關如有侵害行為，而負有賠償之責，地方議員如無牽涉本案之私人行為，則本身不負責任。此項債務可由地方機關之經費中支付之，地方機關且可依法行使褫權權，以償付此項債務。

(註六) 參看第二條第一章。

(註七) Hart, *op. cit.*, p. 341.

(註八) 該案第七)和第八)四兩條。

(註九) E. G. Public Health Act, 1925, § 19(1) 規定：城區政府如採用此案，須在各該區域內，就街道轉角牆壁上，塗寫街道名稱。惟城區政府即未實現此種職責，亦不能指稱其為侵害私人權利，此案並未規定特定權限。

第一節 司法管理之方法

廣義的司法管理，概括一切涉及地方政府或地方機關，並可以指控於法院之問題，從合同或侵害行動上所產生要求賠償之普通行動，亦在其列，但此類行動一經發生，則其所適用之原則，與本節所敘述者，大致相同，茲當另節研究之。本節祇討論法院行使狹義的司法管理之三種方法，是即對於地方機關或中央法院的決議上所採用之司法程序，如要求頒佈訓誡令和宣誓，公訴狀及各種特權狀之類，茲分別敘述於下。

(一) 要求訓誡令和宣誓之行動 訓誡令為法院之一種命令，約束或強制執行特定行動；宣誓為原告權利之申述，本身不附有實施權利之任何方法，後項程序則有待於訓誡令之頒佈。要求訓誡令和宣誓之行動，可在兩類事件上採用之：(一) 此類救濟方式，可由原告人以代替要求賠償之方式行使之，或作為要求賠償以外之另行救濟。吾人不甚注意此類案件，因原告人以其私人權利感受實際損害為理由，或僅以有受損害之危險，此種事件在他處討論比較適當。(二) 要求訓誡令和宣誓之行動，可因行為之違法而提起，公共機關如犯有此類行為，或有此類行為之趨勢，或在其他方面，有干涉公共權利之事件，則此項程序確不失為實施直接司法管理之一種方法。不過，在此類事件中，吾人則須區分私人原告人所能採取之行動，以及檢察長以保障公共權利之地位所能採取之行動。

私原告人所採取之行動 依據普通規則，對於牽涉公共權利或利益之事件，惟有檢察長以公共代

大地位，可以提起訴訟。但亦有三種例外，其中一種則為法律所規定，其他兩種非法定的例外，則為斯對巴丁連市議會訟案之判詞所形成。(註一)此案承認私原告人如因公出權利之受害，而同時損及私人權利；或私人權利縱然未受侵害，而在公共權利干涉方面，感受特定私人損害者，不須聯合檢察長，即可提起訴訟。吾人可以阻害公路交通為證例：毗連公路之房基地主，其基地有通達公路之權，如果公路所受阻礙影響私人交通，則不須檢察長參加，即可自行提起訴訟。如果私人權利未嘗感受損害，則私人不得僅因公路所形成之不便利，而提起訴訟。但如除一般人民所受損害外，尚可證明本身所受之特定損害，亦可以私人名義，而提起訴訟，固不須檢察長參加。

第三類例外則為法例所探定，例如一九三三年地方政府規定一種方法，以質問人民有無擔任地方議員，如果該人民係屬無資格，或曾喪失資格。此類訴訟程序如果提出高級法院，則原告人可以要求頒發官言及訓誨令。(註二)此種救濟方法顯然牽涉公共利益，但該法明白規定：祇有相關區域地方選民提起訴訟程序，是無須檢察長出為原告人也，事至顯然。

檢察長所採取之行動 除去上述三項特例外，凡要求頒佈訓誨令或官言，而涉及公共權利或利益之訴訟程序，必須有檢察長參與，因檢察長代表王權，王權代表普通社會。不過，這僅是程序上的虛妄，而不為事實，因檢察長從不自行採取行動，而容許私呈人 (Private Reitor) 應用其名義。惟此種規定既一般人民不能單獨呈訴，故能制止一部分不必要的訴訟，在多數案件上，檢察長固為形式上的原告人，但此類訴訟開始之前，究須得其許可。

可以採取此項程序之案件 除去法例以外，此項程序可在兩種案件中採用之，則防止公共權利

之受侵害，一則約束公共機關，使不致產生違法行為。前者可以阻礙公路交通之公共妨害行為爲證，後者則可以檢察長因納捐人之申訴，而約束地方機關之違法支出爲例。

地方機關亦可利用此項程序，以使檢察長採取行動，藉以防止損害公共權利。例如在有些案件上，地方機關可以呈請人之地位，運用此項程序，以制止在各該區域內公共妨害事物之導成。惟地方機關假手訓誨令，以運用此種救濟方式時，其所處地位與私人無或少異。祇有在私原告人可以單獨控訴之場合中，地方機關始能以自身名義單獨控訴；在去他一切事件中，則須請求檢察長之許可，假用其名義，而提出控訴，因法律未承認地方機關有維護公共權利之特定職責也。（註三）

（二）公訴狀（Indictment）在有些事件上，對於地方機關所行使之司法管理，其第二種方法，即在對於刑事犯罪行為，採用公訴狀。不過，如公共團體以刑事責任，在法律上困難甚多，因此法律祇注意實際犯法人，而不許其隱避於團體之背後，蓋團體不甚能感覺刑罰之痛苦。

團體所受刑法之管治，究達何種程度，雖仍不確定。但在準罪惡範圍內，刑事法混入民事法範圍時，則可以刑事方式，控訴團體。而在取締公共妨害事物及強制執行法定權責時，尤可採取此種行動。

公共妨害事物概指此類輕罪：如公路上之阻礙，或修理公路上的職責之未實現，除可設法獲得檢察長之許可，採取要求頒佈訓誨令或宣言之行動外，人民尚可採用另外一種救濟方法，而對負責地方機關，提起控訴。實際在十八世紀中，強制教區實現其公路上的職責之唯一方法，在就季期會議中控訴之，至於季期會議於實施其地方政府效力時所採司法方式，即爲此種程序上之進展。此外對於法例

所定責任之未實施，亦可採「公訴狀」，因為對於法例上之玩忽，以普通原則言，即可稱為輕罪（*Minor offence*）。依據判例，法例所定職責，其能影響一般社會者，如該項職責未能實現，其適當救濟辦法，即在提出公訴；或則採取法例所定訴訟程序。（註四）惟法例對於此點，往往不予提及；法例如未規定實施其條款之特定救濟方法，其普通辦法即在適施公訴狀；如曾規定特定救濟辦法，則不能採用公訴狀之程序，而祇能援「該項特定救濟方法」。

（三）各種特權狀 自王名稱之含義言，人身保護（*Habeas Corpus*）、提證（*Quo Warranto*）、令行、禁止和廢除（*Certiorari*）各種令狀，原為整體機構之一部，王權藉以管理其官吏與法院也。但這類令狀使用之轉變，從一種專制的工具，轉而成為民治政府之便利，使人民對於執行機關之壓制，可由王權獲得有效保障。

人身保護狀自經法例整理後，固已變為人身自由之實際保障，吾人可不加以討論，因為除警察派出所所附設之拘留室，以供臨時拘押罪犯外，地方政府已無維持地方監獄之權責。至於其他特權狀則為吾人所須研究，茲當分別討論之。

（一）提證狀 提證狀早經廢棄，代而起者則為提證性質之消息（*Information in the Name of a Quo Warranto*）。提證狀命令相關人民，證明其依據何種資格，而獲奪某種職位，或某種選權，但必能符合四種條件，始能援：（a）該種職位或選權須由欽頒執照或法例所設置，或由其所批准；（b）須為公共性質，其職責之實施，可以影響一般人民；（c）又必為實在職位，而不僅為代理人或僕役之效用或任用，而為他人新自由任免者；（d）人員必實際擔任該項職位，然後始能援用提證

示，如果該項職位並不完善，如整個選舉之無效，則適當救濟方法，不爲選舉牒，而爲令行狀，命令舉行選舉。

一八八二年普通市法附案第八十七條對於提證狀之使用已曾加以限制，一九三三年地方政府案則更採取新程序，提證狀根本無使用之可能。依此案，（一）除非在法律所定時限內，提起選舉申請書，而予以指控，否則選舉即爲有效。（二）此案規定在全案法院或高級法院內所採用之新程序以質問一人擔任或要求擔任地方議員或市長或普通市之任審計員之權利。凡被告人如被指控爲無資格或被剝奪資格，或因於選舉後規定時限未曾宣誓就職，或因曾經提出辭職，或因未能出席會議；以市長言，或因辭去相關普通市，而已經停止行使其職權者；則均可採用此項新程序（註五）（三）同條規定：除由本條所提示者外，不得採用任何訴訟程序。以指控任何人民，不論其爲提證性質之消息，或其他程序均在摒棄之列。

（2）令行狀 令行狀可對任何個人、公團或低級法院頒行之，以強制執行其所負職責，如有藐視法院情事，則可加以拘捕及罰金，（註六）惟其所欲實施之職責，必爲公共性質，而爲法例或普通法所定。令行狀則不能對王權頒發，因王權不受法院程序之制裁；亦不能對王權官吏頒發，而強制其執行在王權官吏的性質上所賦有之職責；但如王權官吏或中央部院負有對於人民之公共職責，則可採令行狀，而強制其實施。

在許多事件上，可以採令行狀，以強制中央部院或地方機關實現其權責。惟此狀所能強制執行者，爲絕對的職責，而不適用於自由裁量的職責。以門官而言，令行狀祇可以強制實施公務性質

此種責 (Judicial duty) 而不能強制議定一種特定決議，因此項行動難免干涉裁判性質的職責 (Judicial duty)，干涉自由裁量權之行使。例如地方機關對於建築計畫，如曾加以研究，並曾誠實的議定否決，則不得採用令行狀，而強制其通過。但如地方機關於通過建築計畫時，附以非法的條件，則可採用令行狀，強制採取適當的決議，因前此之決議為非法，實際不能稱為決議。

令行狀申請人須能證明其具有要求實施職責之法定權利，換言之，其權利與該項職責均須為公共性質，純粹私人權利則不能如此實施。又令行狀之採用，不僅在職責之未實施，而必為故意不實施，故申請人須能證明曾經要求實施某種職責，而遭主管人員或機關正式否決。並且，令行狀之頒發，頗有自由裁量之餘地，法院非必對於各個申請人，均須下令頒發。依據此種理由，申請人如有其他任何救濟方法，是即其他救濟方法如果同樣便利，同樣有益，並同樣有效；或則雖行頒發，仍屬無益，則不予頒發。(註七)

(3) 禁止令 禁止令為適用於低級法院之特權狀，禁止其繼續進行踰越權限，或違背法律上之訴訟程序。禁止令雖不為自由裁量性質，申請人在能獲得頒發前，須能證明其案件有充分證據與理由。以適用於禁止令 翻口言，則與廢除令大致相同。一般人咸以這兩種令狀均係管治權力之踰越，不過禁止令可在訴訟程序中較早階段上（在最後判決前）提起，又二者受同樣規則之管治，吾人故可同時討論之。

(4) 廢除令 廢除令為實施於低級法院之特權狀，便在特定訴訟程序中，終止其記錄，而交由國王裁判判決之。此狀為執行司法權機構之一部分，例如在刑事訴訟程序中，如果繼續地捕獲

足以妨害公平審判，則可採用廢除令，而將相關案件調開。此處吾人所應注意廢除令之一種方式，即在廢除越權行為，高級法院可以審閱低級法院之活動，並廢除其判決。因此，廢除令與禁止令頗相類似，禁止令可以阻低級法院越權，或違法受理案件，而廢除令則對違法或越權之實際判決，可加以廢除。

廢除令 頒發，通常為自由裁量性質，惟在廢除方式中，則能及於法律所需之事件。在有些案件上，則由法院所規定，例如一九三〇年救貧法案第一四二條對於該案下衛生部長所頒規則命令或規程，其含義在受害人有要求頒佈廢除令，而將之移歸高級法院審判之權利。在其他事件上，管治禁止令及廢除令規則，則大致相同。

裁判性質的效力 就此須知：禁止令與廢除令原祇適用於司法事權，以後則擴張而及於非司法機關。簡言之，這兩種令狀最初以監督委員會、司法和行政效，連行政工作移歸非司法機關辦理時，而仍然保留司法的性質，仍然經由上級令狀而受高級法院管理。

禁止令和廢除令與令行令不同，前者，制公務性質的職責實施，而前二者祇能管理裁判性質的職責之實施。近代趨勢，在擴大此兩種令狀之應用，法院得以管理由法院授權對個人可加以義務和責任之機關，而此類機關必有裁判式行動，然後法律始能以管理。又此類機關不特須能行判決權，而此項判決亦必能影響個人權利，或確制規定個人之責任義務。

至此吾人必須注意：在地方政府法律範圍中，禁止令與廢除令常被採用，以監督中央部院之活動，因為二者供應一種攻擊低級立法權力，或賦有裁判性質的權力的行位之方法。委任立法有些方式，

之行政，可謂其最顯著之範圍，如果發生越權情事，可被禁止，如屬違法，可被廢除。例如衛生部長所准與之機關在一九二五年房舍案下所制陋非清理上之方案，其行動係屬裁判的性質，可受此類命令之管轄。同理，許多其他法例授予部長和中央部院以裁判特定糾紛之權，此項權力以裁判的方式行，而受禁令之管轄。 (註八)

禁令和廢除令可對維持地方行政之機關頒佈，例如估價委員會雖不為法院，其行動須採裁判形式，其訟訴程序如果違反此項原則，則可由此類命令管理之，又地方機關之行動，可受此類命令之直接管理，例如在行船營執照權時，其行動亦須採裁判的方式，並不得有越權情事。

特權狀之廢除，亦曾許多法例頗多主張採取對於法院之簡單申訴方式，以代各種特權狀者。例如在一八四四年救貧法修正案及一八七五年公共衛生案下，對區審計員的判決之受害人，可不申訴於衛生部長，而申訴於國王裁判廳，要求頒佈廢除令。一九二七年審計案對於區審計員之判決，採直接申訴於高級法院之方式，以代替廢除令。部長權力委員會於所提報告中，申述廢除禁止及令行各種命令所採程序，已屬古舊，在有些方面，頗嫌笨重，而缺乏彈性，主張代之以比較簡單，比較節省及比較利的程序；一九三三年地方府案亦附有一部分條款，而主張採取此種步驟。

(註一) Boyce V. Paddington Borough Council, 1903.

(註二) Local Government Act, 1933, § 84. 並參看第四章等四節。

(註三) Hart, op. cit., pp. 348-349.

(註四) *Clegg, Sarsons & Co. V. Esday Gas Co.* (1906) 1 O B 508 p. 594.

(註五) 一九三三年議案第八十四條。

(註六) 公共團體固無法加以拘捕，但如拒絕服從令狀，雖亦可採取法律程序，而擔負責任人員，是即誘導公團反對令狀之負責人員。

(註七) Hart, op. cit., p. 326.

(註八) Hart, op. cit., pp. 360-361.

第二節 行政法

前此行政法一名詞，在英國法制中，幾不爲人所道及。但執行機關所實施立法司法或準司法權力之進形，在一般英人逐漸感覺法律的一項新部門，已將演成，衡之歐陸設施，稱之爲行政法，比較便利。在歐陸諸國，管治行政事件之行政法，大抵依據兩種原則，與英人前代之法理學，頗多不同。一方面行政人員與其行動不受普通法院之制裁；但在另一方面，因有行政法院系統之存在，而能管理執行機關之行動，由此項制度未致發生重大流弊。換言之：在歐陸諸國，訴訟如果牽涉官吏，則由特定法院受理，並實施非司法程序系統。

在法國，低級立法及行政行動之其他方式，均受行政法院之管理，但究未成執行機關之工具。此項法院在國內極有權力，並能對一般人尊重，且已造成其獨立地位，而能對一切行政行爲和決議，以嚴格的管理。總之，法國行政法院頗足以保障民權，而對抗官吏之專橫，英國法院能否予英國人民以同等有效保障，法人深以爲疑。(註一)

法治 (The Rule of Law) 對於法人之懷疑，英人答語則爲：英國普通法院可以管理一切公權之行使，因能避免非法濫權之權力。可能。但因有兩種因素，致此項保護不甚完全。一因委任立法權通常雖受法院之管理，法院對其非法行爲，可宣稱其無效，而國會則可。法律根本不受司法審詢。實際則由國會所授予之委託立法權，其授予之方式，概由司法管理無法實施。(註二)並且，法院對於行政機關裁制權行爲之管理，多屬片面性質，且可以法律根柢排除。

在英國普通法院得以管理行政，是爲法治的最重要特點之一，亦戴賽所稱爲英吉利憲法之基石。(註三)所稱法治者，計有三種不同的意義：(一)在英吉利執行機關在普通法律範圍之外，不賦有專斷之權力；(二)法治之意義，係指法律下平等，是各級人民同受國內普通法律之同等制裁，普通法律則由普通法院實施之；(三)憲法的普通規則，均爲普通法制實施之結果，換言之：公法與私法上無質量上之不同，實際且無異點可言，因一切法律同由普通法院實施，並用同樣程序實施之。總之，一切公權之行使，均受普通法院之管理。

法治原則之進展 法治原則淵源於普通中世紀的意念，認爲世界應受法律之統治。英國國會之興起，其勢不得不變。此項意念，以適應英國之特許狀。英人之原則，在認法律爲至高，但國會可以變更之。在政治方面，宗教改革造成近代獨立主權國家之興，否認一切規則之束縛，根本放棄世界法律的一念。在歐陸上，此項結果逐漸形成王室極權 (Royal Absolutism)，產生普通私法與公法之根本不同點。私法施行於人民與人民之間，公法或行政法則根據特定原則，而由特別法院進行之，國家機關及官吏如與人民發生糾紛，則多受偏袒，而享受其利。在英吉利，此項制度頗有形成之可能，

後因內亂一六八八年革命而停免，致。後及今日，英吉利普通法律不論其是否由國會所制定，而仍由普通法院實施之。（註四）又法治原則之保存，亦因英吉利前此祇曾成立一種司法系統，普通法院兼理其他國家應屬於行政法院之工作，英國無承認行政法存在之必要。

司法管理之限制 茲此須知：國王裁判權授予於特權合狀所行之管理，逐漸司法化，其實質則為行政程序，是由法院而行之行政。法院 程序及法官之任命，既屬重司法方面，其所行司之行政管理，愈趨於純粹。法院 任務，總在監督法律之實施，祇能制止其越權，而不能管理其實施狀況，此項管理自以免其被廢，而缺乏彈律。

司法管理之排除 暨及近代，地方政府事務之擴大，司法管理不能令人滿意，為政治家和行政人員所了解。故欲採 行政行動，以排除 之結果難免侵害法治的原則，但對於此項原則，則亦崇敬之。所謂法治主義，其意既指一切人民在法院中一律平等，則官吏如果干涉人民之自由權利，須能證明其行動 合於法律。國會必須控制官吏，能 涉私人權利時，則此種權力之授予，須使其變為法律之一部分，否則普通法院必將阻礙官吏之行動。在這種方式下授予權力，並使其不受法院之拘束，自須特為國會 之權，因法院不能質問法例有無效力，而祇能批評在法權下之行動，使所授予之權力，未致逾越 範圍，並須作適當之行使。

行政法之濫用 惟國會可以進一步，法以授予權力之方式，可以根本剝奪法院之管理；並且裁判例法可以授予於 法院以外 機關。暨及近代，這兩種程序顯屬同時併進。前此吾人已曾研究一類事件，是 法例對於授予中央部院以委託立法權，而不受司法管理。（註五）而在另一方面，因

近代國會授予部長或中央部院以裁判糾紛權，當使法院無行司法管理權之可能，是無異以法例建立行政法矣。

裁判糾紛權，授予於執行機關，而不授予司法機關，此項程序固無可驚異。前已述及，部長及部院在許多事件上，對於地方機關，實施行政管理。（註六）惟行政與裁判之分野，至不明顯，從一種點視之，權力似為行政性質，而從另一點視，則又似為司法性質。總之，中央管理極易從純粹行政範圍，而伸入法院領域。例如，許憲法規定地方機關於進行事行動之前，必須徵得衛生部或其他相關部院同意，這種規定似屬成立純粹行政管理。實際，地方機關所擬採取之行動，如果影響地方人民，則部長同意，頗似地方機關與人民間一種司法程序，部長居於法官之地位。此項步驟一經採取，門顯司法程序亦不得不一併上可，因門問題和事實上糾紛之解決，行政官吏每自覺比較適當，衡法院，亦較能不受法定程序之拘束。在三類事件中，這兩種權力方式實際曾經授予，茲分別研究於下。

（一）地方機關間糾紛 兩區或兩個以上地方機關間之糾紛，當留待部長或中央部院解決。例如，道議會享有頒佈命令，變道內區域和教區疆界，制定權力，註七，但亦保留質問道議會的決議權。又如，相關區域之地方機關，或選民百人，或三分之一選民，對衛生部長提起反對該項命令申請書，衛生部長則須舉行地方調查，然後批准或否決道議會之命令。地方機關如果請求道議會頒佈項命令，而為所拒絕，則可申請於部長，部長可以斟酌情形，自行頒佈此項命令。同理，在特定情形下，教區議會可以申請道議會，援以強制徵收土地稅，道議會於舉行調查後，可以頒佈強制

購買令；但如拒絕頒佈，教區議會則可申訴於衛生部長，部長於舉行地方調查後，可以斟酌情形，頒佈其所要求之命令，如此部長不贊變為道議會之上訴法院。此外吾人尙可提出許多證例，證明相關部門可以行一比較直接的司法權力，以解決地方機關間之糾紛。例如地方機關關於組織聯合設計委員會時，關於經費分配上之糾紛，由生部長解決之；（註八）地方教育機關關於不健全兒童所屬區域上之糾紛，由教育部解決之；（註九）道議會與區議會兩間關於道路上意見上之不同，則由交通部長解決之；又如道議會拒絕宣佈一種道路為道的道路，區議會則可申訴於交通部長。（註十）

（二）地方機關與其官吏間之糾紛 地方機關與其官吏或屬下人員兩間糾紛之解決，自為行政法之實質，此類證例可求於警察和教育。以普通市與道警察言，撤委警察權則授予於不同的機關。在通市內，公安委員會或兩清平吏可以暫停一個警察之職務，公安委員會且可撤其職；在道內則警察長可以行撤職權，在這兩種情形下，被撤職之警察，得以申訴於內政部長。（註十一）依據法律，地方教育機關必須設置並維持有效率的初級學校，如無必要，亦可停辦，至於特定學校有無設置之必要，其糾紛由教育部解決之。又地方教育機關必須設置與維持非公立學校（Non-provided）。（註十二）此類學校之職員，必須遵守特定條件，地方機關與管理員兩間如果發生糾紛，不論是地方機關會否出現，其糾紛應由管理員負責遵守條件，一切糾紛應由教育部決定之。初級學校之管理員，對於地方教育機關，必須提供學生出席和缺席上之合理和正確的消息，至於消息是否合理和正確上之糾紛，則由教育部解決之。

（三）地方機關與人民間之糾紛 在有些事件上法律授權部長，使能審問並裁判地方機關與人

民願與糾紛。此項爭議，固成，端因地方機關許多活動，每每牽涉對於私人權利之干涉，人民必能行申訴，始能制止政府之濫用權力，防止其不公平與腐敗。在前代法例中，此類申訴通常對清平吏而起，至因曾任司法職位，卒因其與地方政府發生密切關係。到了近代，此類申訴大抵對行政部或司法務處提。因申訴之實質，不為純粹法律問題，而多為事實問題；或為模糊影響之事件；如政令之濫用或濫宜；有時甚至牽涉行政自由裁量權之行使。並，此類糾紛實質，常為專門性質，執行機關甚多，對於地方機關之影響，與其所實施之行政管理，初無大異。一般人民感覺：法院裁判糾紛，所需經費過多，所採程序，過繁冗，不足以一般公民獲得充分保護；又以其組織官，不適於解決關於專門事件上之糾紛。因此，現今之趨勢，顯在增加此類權力，同時其性質則亦隨之變易，因其不僅以事實問題為限，而可牽涉法律問題之裁判。不過，對於中央部院賦有司法性質之權力之授予，正極盛時代實已過去，現今之趨勢，似欲以道法院為行政糾紛之上訴法院。（註十三）

此類糾紛，證例極多，茲舉其一，以概其餘。一八七五年公共衛生案規定關於地方機關之許多裁決，可對衛生部長提起行政申請。此案含有許多條款，使地方機關可以干涉人民之財產權，亦可授予新職責。例如，該案第二十三條可以責令缺乏下水道或下水道不足之屋主或住戶，於固定時限內，準備適當下水道。惟此案承認：此類權力之行使，應受相當管理，因此規定：人民如果認為在此項權力下地方機關之此項裁判，致使本人感受損失，可於三十一日內，對衛生部長提出覺書，說明其中申訴之理由，並須提交一份於地方機關。人民如曾提出此項申請，部長則可斟酌情形，頒佈是項命令，此項命令即為終結，而為相關各方所須遵守。此外吾人尚可由一九二一年教育案提出一例：例如地方機

關於於必須由一補習學校之一個少年人民，可以責令其業主，每日停止其一部分時間之工作，關於停止工作是否合理上的糾紛，由教育部裁判之。

上述各項權力可以代表許多案件，在此類案件中，近代立法已曾建立實際行政訴訟。此類權力之性質至不一致，有些係由地方機關因不重要之行政瑣細而發生糾紛，相關部院之裁決，初無異於公斷之施行；有些糾紛之裁判，其所採程序，與司法程序固無大異，可以涉及私人權利之決定。其授予之方式，亦復不同，或視為行政程序，或為立法程序，且可顯為司法程序。而且，司法效用可與行政或立法效用混合，而不可分辯，相關部院首須決定純粹法律地位，然後始能決定應否實施純粹行政權力。（註十四）

司法管理一室是吾人最注意；禁止和廢除各項令狀如何，以管理吾人所敘述之司法和準司法權力，不論所規定程序如何。如果（據關於司法（裁判式）行動範圍，禁止令和廢除令之採用，在使普通法院得因而以管理。法院於此類令狀之採用上，逐漸形成適用於司法權力之許多規則，並且更進一步，因為法院於裁決影響私人權利之自由裁量權之行使時，甚至不出禁止令或廢除令所提起之訴訟程序，可以適用民事規則。如此特定普通原由已會演成，管理公共機關所賦法定權力之行使，並且不論其由何種程序而提出法院，亦得適用。如果相關機關為司法性質，則禁止令或廢除令即為提出此項規則。通常程序，在這些條件上，令行令，或由該機關發其言書或訓誨令，甚或申請侵害上之賠償，均為適當的救濟，同於一切事件上，實施同樣普通之原則。

行政司法管理所適用之原則，吾人於研究此種事實時，一經加以分析，則似應區分下列三點：

(註十五)(一)如果法國所授公共機關之自由裁量權，影響私人權利，而未經法律規定得以申訴於法院，則法院無權自行裁奪，以代相國機關之裁決，因國會曾經賦予裁決於該項機關。(二)法院雖不能管理自由裁量權，究能管理其裁決之方式。(三)究此須知：在有些事件上，第一點可以廢除第二點，自由裁量權之條件可極廣大，甚可根本排除對於其行使方式上之管理。法院不能管理純粹之立法權力，或絕對公務權力之行使，卽作如此解釋。在一種法例下，自由裁量權行使之範圍，每卽爲該項法例本身。解釋問題，因而可以決定吾人在此所討論之原則，究竟能否實施。

管治職有司法或準司法性質的法定權力行使之原則，可歸納爲兩種：第一，須在法定權力內(May be intra vires)，從反面言之，不能逾越權力，其所採取之行動，不得違反法律；並且爲恪守法律範圍之見，則所定行 權力之規程，必須嚴格遵守。第二，在權力行使上，自然的公平(Natural Justice)上的規則須能遵守，但通常行稱自然的公平，既非無意義的陳言，亦非漫無邊際的概論，而爲一種專門詞語，標明固定原則。(註十六)概括三種副規則。(SHEPHERD)。

自公平 三種原則，茲簡述於下：第一種原則爲偏見(Bias)，此種原則就是一人不能自行裁決其案件，具體言之：法官之判決，如附有偏見，則可爲廢除之理由和根據。偏見之發生，或起於在案中之金錢利益；或緣於與兩造中之一方與有親屬關係，顯然表現有偏袒之形跡。第二種原則爲Audi Aliam Partem。因訴訟程序有效，被告人必能充分了解其被控之案件和原因，並有自行辯護之機會。第三種原則就是，各種裁判必須誠實決定(Honestly and bona fide Arrived at)，時有司法性質的權力，如用以實現腐敗的或不適當的目的，則不能作有效的行爲；而此類權力之行使，亦不能表現任何

色彩，是而在表面上似爲實現適當的目的，實際則藉以完成非法權所提倡之目的，是亦違反自然公平之原則。

司法管理 範圍 依上所述，司法裁判權力須在其範圍內行使，並須根據自然公平的規則，顯爲普通法院監督權所不能逾越之範圍。法院可認某項權力之行爲爲無效，因其損害上述兩種原則之一，惟「裁判或行動則止於此」，相關機關如會嚴格遵守這兩種原則，法院則須接受其判決，並擁護之。吾人如果認定「非法權」關於行政司法效用時，法院不能行使管理權，則此類範圍更易識辨矣。

非純粹法院機關之能行「裁判權者，非必遵行普通法院之程序。一種機關於行使判決權上所依據之法律或規則，可授以判決之責，如果其主管人員之行動極爲忠實，其判決則不受任何制裁。又判決機關之行動，雖但居於管訴人和裁判人之體重地位，不足以爲具有偏見之充分證據，而致宣稱其判決爲無效；因爲在這種情形下，必須參加去實際設施，始能發現其真象。但如有任何行動或決議，竟致逾越「範圍」，安院則可實施其管理，法院雖以「爲行政機關所不可避免之缺點，如確有不公平之形」，即可聯合「」並且，此類機關與普通法院不同，無舉行公開審訊之必要，相關各方必得有陳述其案件之充分機會，但非必爲口頭審訊，不能要求與法官當面談判。最後，相關方面對於此類機關判決，不能堅持其理由，因而不能限制其考慮所提出之證件，判決機關可以注意他類事實，而致影響其判決。在此種情形之下，裁判機關所受之唯一限制，在能忠實的實施其職責，公平的考慮各方在相關案件上之陳述。官員管理事實之機會，並不「無關係的事實影響其判決，致「判決權附有色

彩，或更作不忠實的行使。

普通法院之監督權，既受有此類限制，故不自認爲裁決機關之上訴法院。法院不能審閱證件，以證實其裁決是否適當，即發生純粹法律問題，亦不能擴張普通法院之法權，而排斥行政機關之法權。法院之效用，祇在注意其法權是否逾越，或在狹義上是否違背法律，在廣義上是否符合自然公平的原則。如確有越權情事，法院可以制止其審問，或廢除其裁決，其行動即止於此，而不能批准其裁決。關於法例所授部長或部院具有裁決性質的許多權力，尤其如此，因其所授權力，其範圍往往極爲廣大，由相關部長自由採取公平的或適當的裁決，而相關方面根本無上訴之可能。

裁判的管理之法定的排除 法律可以授權部院，有時且可附有條款，以排除裁判的管理。對於普通法所採用之廢除令，已爲公認的法定手續，必有明白的相反詞語之規定，始能加以去除。因要求頒發廢除令權，雖由法例本身所建立，但如附有條款，規定其裁決爲終結，即足以排除此項令狀。許多行政裁決，係如因而脫離廢除令之管治，茲舉一例以證之。一九三三年地方政府案（註十七）規定人民如受強制購買令之侵害，可於該令實施後固定時間內，並依據特定理由，而申請高級法院廢除之。但該條繼續申述：在上條最後一款規定下，一、強制購買令於批准之前後，不得禁止令，或廢除令，或任何法定訴訟程序，而提出質問。並且法例所授予之權力，其條件可以至爲廣泛，在理論上，要求頒佈廢除令權，雖不可去除，而在實際上，無價值可言，一八九四年地方政府案即屬此例。（註十八）

行政法與法治 因有此類進展以及裁決管理上所賦有之限制，時至今日，法治原則至少已有例

外，普通法院不復能審閱一切公權方式之行使，因爲在許多事件上，法院之行動，可被明白法定條款所阻止。在此類被排斥的事件範圍內，法律仍復存在，因此種排斥係由法例所構成，惟此項法律則不由普通法院所實施。反之，其實施則留待行政官吏或機關之自由裁決。

到了最近，此項進展引起社會之反響，申稱法治已被破壞。英國既未形成歐陸上所流行之行政法，實際則感受該種制度之弱點，官吏之行動，不受普通法院之審閱，而同時則亦未能受行政法院之管理。總之，法治既被破壞，代而興者則爲行政上之漫無法紀。（註十九）此類反對言論促成大法官委任委員會，研究執行機關所賦有立法和裁判性質的權力，侵害法制之限度，並提出保障法治之建議。此委員會所提報告，（註二十）本書已會述及，報告所提建議計有下列兩點：（一）限制可以行真正自主的立法權之事件；（二）在可能範圍內，對於上述事權之行使，保證法院可以行使一部分管理。以裁決和準裁決的權力言，委員會主張在可能範圍內，關於法律問題，應予法院以申訴權，又在特權狀方式中，現今所採用之程序，應使其近代化。

在十八世紀，卽至十九世紀，法律之根據，多爲嚴格的個人主義，此項原則頗適於農村生活，甚或能於膨脹的工業社會，但亦使一般人逐漸承認，此種法治方式所保障之權利，大抵限於私人權利方面。並在這種原則下之權利，多爲絕對的，一種行動不爲合法，卽爲非法，其間似無折衷地位，而合法的行爲，可因公利益所在而禁止之。

法治原則之改造 侵及近日，新的法理哲學之誕生，其時機固已成熟，此項理想卽在承認整個社會固有其特定利益，因而必須保有權利，公共權利如與私人權利相衝突，則以前者爲有效。私人權利

所具地位不同，並較低，較公共權利，僅爲相對性質。此項意見雖尚未成爲法定理論，實際則公共利益之維護，甚至可推進至廢除私人利益之限度，已因有需要而爲法例所制定，因「人主義的法律系統，早已不能適應都市上許多問題。因此，有些私人權利逐漸被公共權利所廢除，有些事件如適當的下水道之建築，有害的工商業之避免，建築條例之遵守等項，其整治效用，在十九世紀前期，皆由私人地主自由探擇，以後則在公共衛生和城鄉設計之名義下，變爲地方機關所實施之職責（註二十二）」。一方面承認公共權利之至高，另一方面則承認私人利爲相對性質，自然牽涉法治原則之重行訂正，雖仍行維持國家法律之至尊，而「意義則與戴賽所解釋者不同。法治原則所計畫保護之個人自由，可受比較巧妙方法之威脅，而非必採取剝奪財產或限制其用途之方式。人民之自由，依整國家之繼續存在，國家之存在，極易受擴大的病疫或貧窮或愚頑之威脅，爲抵抗此類禍惡起見，則對於財產權利之限制，當爲維護最大自由限度之可靠方法。

分權 在另一方面，國家效用之增加，致行政官吏亦有實施立法和司法效用之必要。美特蘭德於所著司法與警察一書中，嘗稱司法與行政效用之區分，極爲可能，而在極端事件中，其區別尤極顯著，但此項分野有時則極不固定，極曖昧。（註二十二）吾人可以更進一步，而應用同樣詞語，以區分立法和行政行動，並可區分立法與司法行動。規則規程及命令之制定，方案之批准，對於建議或命令之同意或批准，以及申訴之審問，均爲衛生部長所能行之效用。此類效用自純粹立法，以至純粹司法性質，應有盡有，唯一共同因子，即在均與行政有關，任何行動之實施，大抵涉及事件之裁決，但何時應稱爲行政裁決，又何時應稱爲司法裁決，則極難斷定。並且行政行爲之實施，其採取所

難存，不易審議，與立法不調之點。

實際，則分立行政及糾紛之司，解決，嚴格範圍，專論困難，並未阻礙政府活動方式之進行，亦未，國會停止立法，則其，求之。此權，均分，不難期，相當正確，就行，權力的機關，立法機關，行政機關，工作，糾紛，司法上的解決，則屬，法院。到了現今，國會對於行政機關，亦授予立法和司法的權力，致，全部問題有重行考慮之必要。一經研究，可知國會行，行政效用，有時亦及，裁判司法效用，法院則亦實施各種行政工作。無論如何，零星建立的權力顯可證明：確有一部分行政範圍越立法和裁判工作。因此，管治此類權力及一行政方式（不論其由國或地方機關所主持）之行政法，頗有繼續生持，而形，國法理學之一部分，其存原則和實施之機關上，與，兩私法顯然不同。

各種房舍案 The Housing Acts，以行政法之進展言，各房舍案所附條款，可知，概矣。一八九〇年工人階級房舍案 (The Housing of the Working Classes Act, 1890) 授權地方機關，並能採取全案訴訟，求，行政更須多日開會，同，現，產，以，委，明，議。一九〇三年工人階級房舍案，曾授予地方機關，仍，都，有，原，是，地方，中，加，令。一九〇九年房舍都市設計案 (The Housing of the Working Classes Act, 1909) 採取更進一步的規定，依此案此類命令由，機關本身頒發，並，地方，由，一九二五年房舍案重訂一九〇九年議定各條款，其，由，中，而，此，類，有，趣，茲簡述如下：(一) 地方機關，須知，指令，指定，主，施，定，要，工作，使，能，於居

其。房主如不實見職責，地方機關可以自行此項工作，而取償於房主。(三)(二)對不適於居住之房屋，可以頒發封閉令，直至適於居住時為止。(三)封閉令實施三月後，可以頒發拆除令。(註二十四)在各種事件上，受害人可於規定時間內，申訴於衛生部長。部長可以制定規則，以決定在此類申訴上所須遵守之程序，但此類規定亦須規定地方調查之舉。在任何階級上，部長如受高級法院之諮詢，則在任何法律問題上，必須附就該項特定案件。部長之裁決，可出以命令之方式，而拘束一切相關方面，並為終結。

一九三〇年房舍案則廢除上類條款，為緩和一般入對官僚政治之反對起見，此案調和前後各案所根據之原則。依此案地方機關可以自行頒佈封閉令及他項命令，而無申請法院之必要，是保障行政機關之權力。但受害人民不復申訴於部長，而申訴於道法院，而在法律論點上，最後則可申訴於控訴法院。(註二十五)

司法管理之範圍 或者曰：依上案所訂，是前此行政部分所受法治之拘束，顯有恢復之象，且與部長權力委員會所提建議，頗相類似，而此項妥協政策或將一通行，亦未可知。但此項解決辦法是否適當，則為問題，其意認為一切事實和法律問題，均應受法院之審閱，惟以實際言，則此項意念運行並不圓滿，因事實每極端專門，而非道法官所能適當解決。例如房舍案中所謂「適於人類居住」等詞說，至於在法律問題上其意義為何，在事實問題上則何類房屋屬於此類，均非道法官所能滿意解決，而衛生調查員之裁決，則顯然比較適當。總之，司法管理之適當之範圍，在強制職責之處，及逾越權力和濫用權力之防止，在此類範圍之內，司法管理為自由社會需要之所在，鑒越此類

範圍，則不妨行政，而不能得倡公共福利。最後，吾人尚須注意，前此行政法之探求，端因司法管理所賦硬性，無可避免，故因於法院之申訴，所費金錢甚多，所需時間甚久，後類弊端固可救濟，而前類弊端則必繼續存在。待一般人可以了解司法管理之真正範圍，又反對聲浪衰歇後，則在英國，行政法仍必有重復擴大之一日。（註二十六）

（註一）Berthelmy, *Le Gouvernement de la France*, Ch. X, § 11.

（註二）參看委託立法章。

（註三）Dicey, *op. cit.*, Ch. IV.

（註四）Report of Committee of Ministers' Powers, Cmd 4060, 1932, pp71-72.

（註五）參看委託立法節。

（註六）參看行政管理節。

（註七）一九三三年地方政府案第一四一條。

（註八）一九三三年都市和鄉村設計案第三條第六款。

（註九）一九三一年教育案第六十條。

（註十）一九二九年地方政府案自第二十九條至第三十六條。

（註十一）Police (Speaks) Act, 1927.

（註十二）Education Act, 1919; Education (Necessity of Schools) Act, 1932。所謂非公立學

校，是指向地方教育機關以外之機關，辦理之學校，該校規定由新增加之費用由管理員管理。

關於地方政府之司法管理

之。其目的在於使行政機關之組織，能與公法之原則相適應。

(註十三) Hart op. cit., pp. 370-4.

(註十四) Hart op. cit., p. 376.

(註十五) D. M. Gordon, Administrative Tribunals and the Courts, II, Law Quarterly

Review, Vol. XIX (1932), 419.

(註十六) Report of Committee on Ministers' Powers, Cmd. 4060, 1932, pp. 75-80.

(註十七) 一九三三年地方政府案第一六二號。

(註十八) 此案第九條現已廢除，而以一九三三年地方政府案第一六八條。

(註十九) C. K. Allen, Law in the Making, Ch. 7, Democracy, Minneapolis, W. A.

Robson, Justice and Administrative Law, F. J. Port, Administrative Law, Lord

Hewart, The New Despotism.

(註二十) Report of Committee on Ministers' Powers, Cmd. 4060, 1932.

(註二十一) 至於公法法律保障私人權利，現尚未完成，團體請求救濟與範圍，增加甚速。

(註二十二) Mahford, Justice and Politics, 1930.

(註二十三) 一九二五年房舍案第三和第七兩條。

(註二十四) 同案第一一五條。

(註二十五) 一九三〇年房舍案第二二號。當然，對於道法院之控訴，關於關於行政問題，法官

可以辦理地方政府所可處理之一切問題。

(註三次) Hart op. cit. pp. 396-7.

第三節 地方機關在訴訟中之地位

地方機關既爲團體，故有被告與被告之區別，茲就下列三方面研究這問題。

(I) 地方機關對負侵害上之責任 (Liability of Tort)

地方機關負法定侵害上之責任。在王權時期，吾人已曾申述：王權雖不負法定侵害上之責任，地方機關則能以官廳公之職責爲口實，而規避在行爲上所負侵害之責任，所保有一之經費，可用以償付一斷終成之損害，並可少調命令。制止。普泛言之，吾人必須注意其項原則，是即地方機關負法定侵害上之責任，換言之：侵害上的普通行爲適於地方機關，但因爲公之團體，並由法例授以權責，故在侵害法之實施上，造成特定的變遷。

代表的責任 (Representative Liability) 地方機關既爲團體，因而祇能由別人爲行動，普通法律規定僕人在主人僱用時期，其所造成侵害行爲，由主人負其責任。這是一項原則。於人，究能否適用於團體，則此頗不明確。若團體之所在，而欲使團體對團體，團體之責任能由一或數人行人採取行動，則對該僕人之非法行爲，應負侵害之責任。並由該責任之責任人，不在主人之有錯行爲，或會頒發錯誤命令，而係根據公共政策上之原則，是即主管機關，既坐收僕人工作上之利益，則應由一般人民不受其活動之害。

主僕關係。至於這類事件產生這一方面。主僕關係，其原則亦應一致，是即被告如有法定權力，而可以管理侵害。執行職務之方式，則此項關係可稱存在，在任時期所發生之侵害行為，被告則須負責。例如地方機關於出辦公汽車時，對於其所僱汽車夫之工作方式，有法定管理權，因而對於汽車疏忽所產生之損失，應負責。反之，地方機關於辦理醫院時所委任內科醫生，則不為僕人，因醫生係以專家資格而受委，應用其技能和判斷以診治病人，於診治病人時，不須服從地方機關之命令。（註一）

上段所述，均為普通原則，於適用於特定官吏時期，則可發生困難。在許多事件上，依法地方機關有權，或必須委任官吏，對於此類官吏，中央機關可以行使指揮權，地方機關反不能多所管理。在此類情形之下，地方主管機關應否負擔其官吏的侵害行為之責，則至難斷定。大體言之，官吏如僅為代表，實施法律所授予地方機關之職責，則後者須負責。如於受委後而由法律授以獨立的公共職責，則對其侵害行為，地方機關不負責任。例如警士雖由普通市內公安委員會所委任，而不為市法團之公僕，同樣，救貧法官雖由地方機關所委任，亦不為地方公僕。英吉利中央政府對於救貧法之行政管理極為嚴格，地方機關及其所委官吏同受衛生部長之委託，而實施公務性質的職責。反之，地方教育機關所任用之小學教師，則為地方公僕，如因疏忽而使兒童感受損害，則須負其責任。（註二）

法定的權力和責任。既經決定地方機關與所委官吏或僱員間有無主僕的關係存在，第二個問題則隨之發生，是何類行為始地方機關負侵害上的責任。在法律上法例之效力最高，可以變更改法律，以事實言，地方機關依法定權力而採取行動，並須實施法定職責，則可變為侵害上普通法律。實

施，或則就可以發生責任。合，而解除其責任；或則就普通人民，負責任。事件，而加以侵實上之責任。肯定言，地方機關，既賦有法定權力，並須實施法定職責，可多數行動不負侵實上之責任。反之，地方機關如不實現法定職責，則受害人民可據為理由，而提控訴，這兩問題必須分別研究。

地方機關如僅實施法律所賦予之職責，便其行動干涉私人權利，亦不發生責任問題，因授予職權之法例，可視為會處所和個人權利。又如法例明白授權地方機關所採取之行動，無須避免損害私人權利，則亦無責任問題。反之，地方機關於實施職責，或行使權時，而踰越範圍，或損害私人權利，則須負責。此類原則固極明顯，而實施上則有困難。

絕對法權與相對法權 (Absolute and Conditional Rights & Authority) 法例如果規定地方機關可以，或必須實施有侵實性質之行為，則該項行為之實施，不能據為辯護之理由。但法例如曾授權或命令執行何類事件，則極難決定，因為如會踰越所規定之範圍，則該項行為為非法，這個問題顯為相關法例之解釋問題。法院於實現任務時，研究相關授權範圍。法例，並作狹義之解釋。對於私人權利，祇作最低限度之干涉。例如人民如以法例授權地方機關，能執行則此認為違法事件，法院僅認為擴大地方機關在公團體地位上，固有權力，而不以之為干涉私人權利之合法化。換言之：在相關法例規定下，地方機關如曾損害私人權利，則可採取該項行動。例如，法例如僅授權地方機關，設置瘋癲醫院，則地方機關不可為理由，而施此種強制於何地，更不應以此為干涉人民之自由物。如果法例再進一步，則可採取私人權利之行為，亦能執行，則可認為是法例所定職責上之必要。

法定職責之不行使，其本身是否構成侵害行爲？普泛言之，必於法定職責未實施之場合中，原告人可以證明：法例之原意，在提倡、本身或其所屬階級之利益，並授以控訴之權利。換言之：必法例實際授予一種私人權利，而不僅加增對於社會之一種職責，然後始能提控。

法律原意之發現，係爲解釋問題，在這一方面不易擬定固定規則。（註五）但如法例對於所規定的職責之不實施，設有特定時救濟方法，似可證明：其原意在避免不侵害上之訴訟。

有些案件則更進一步，而有擬定普通原則之趨勢，認爲特定事，如公共衛生之類，代表對於全體社會之一些職責，全不規定特定救濟方法，人民絕不能因不行而提訴訟。其他一類事業則確發生私人權利問題，例如地方教育機關如不實施其職責，而維持學校在適當狀況中，致使一個兒童感受損害，則須負責任。

不行 (Negligence) 與不行 (Misfeasance) 道路機關如未維持道路於良好狀況中，致使人民感受損害，不負民事責任，此已爲一般人所認已成之原則，該行雖須負責，不行則不負責。道路機關於修理道路時，路面上發生孔洞，人民如因而感受損害，則須負責；但如不事修理，路面上自成孔洞，則不負責任。此項規則係於十八世紀內所成立，根據在以教區或適當時均不爲法團，無法加以控告。道路測量員僅爲行人，其所實施之職責，非本身所賦有，而係法律所授予於教區者，故不負責任。後因道路機關成立時，對於不行結果，仍不負責，理由端在道路測量員權力之移轉，其意不在加以新責任。（註六）

關於道路機關所成立之規則，有時誘致一部分人民，試以創造一種統一的階級，認爲一切地方機

同種債之履行，實，或可免其履行。然此種債之履行，應視其種類而定，如爲普通債，則以相斃法爲之原意爲準；如爲特殊債，則以相斃法爲之原意爲準。

(五) 地方機關所簽訂 合同

合同上普通法律適 禁其地方機關，奇特處，端因，建立爲機關；與他個體相同之處，在其簽訂合同以及存案。合同，須遵守之手續，均由法律特定期限。

違背法律之理論 (The Doctrine of Ultra Vires) 地方機關所簽訂之合同，可從兩種觀點研究之：(一) 吾人必須回憶違背法律上之理論，除去普通法以外，一切地方機關均由法律建立其機關，就其法權所有，或就其必受之令，而探定行動，始稱合法。所簽定之合同，如屬違法，則爲無效；反之，普通法爲普通法，故不適宜違背法律之理論，其所簽定之任何合同，均爲有效。但應定規程究係，不能支，經費，或動用財產，以實現其目的。任何目的。(註七)

非法 (Illegality) 此外，與地方機關，同受約束者，有密切關係一點，是：合同，簽定如係實現非法的目的，則不能發生效力。至 合同，因非法而被廢除者，係因相關地方機關無權支配法律。運行，前已述及，地方機關，於本身所制定之法律，不能容許，遭受破壞，(註八) 以直接與自法例之職責與責任者，則同。須嚴守其法。雖然地方機關所簽合同，如果規定放棄任何法定之責，即爲非法，並爲無效。其地方機關，且不能簽訂合同，以限制其法定權力之未，行。

加蓋印信 (Seal) (一) 以公，之體 通信，之機關於簽定合同時，必須符合特定期

題，如未遵守必要之手續，則該合同不能生效。

管治地方機關制合同上，法定限制，如一九三三年地方政務案承認：地方政府可以簽定必要的合同，以實施任何效用；亦暗示他種機關制合同，管治簽定合同上之程序；又以供應物品或物料，或有關工程實施上，合同言，此類合同通常規定相關機關必須預先公佈訂立合同之意，使投標人可以參加投標。國家規定地方機關於訂立合同時，必須根據法律命令；同時對於與地方機關訂立合同之人，免除其考相關機關當令所定條件，而在其他方面有效之合同，不因未遵守命令，而遭受攻擊。（註九）

法律規定：除去少例外，一般團體於參訂條款時，必須加蓋圖章。不過，這種規定似為形式上之規定，而不影響合同之根本效力。（註十）因不獲不完全之合同，於加蓋圖章，仍可繼續實施官吏之任用，即屬此例，例如由秘書之委任，甚或一般官吏委任，與僱負之責任不負，必須加蓋印信。

團體於簽定合同時，依普通原則，必須加蓋印信。但在一部分特定合同中，團體可以簽定有效合同，而無須加蓋印信：

(一) 明白免除 (Waiver of Execution) 是為團體規章可以載明該團體簽定合同無加蓋印信之必要。例如一九二九年公司法所組織之公司，代理人可在人參訂合同之合同中，立簡略合同，而無加蓋印信之必要。（註十一）驟視之，讀者或以一九三三年地方政務案第二六六條所簽定之新條款，將以符合命令以代加蓋印信之形勢，但似地方機關亦可免除加蓋印信。實際，該案之真實意義，並非

如此，該地並未明白免除蓋印信，其含義亦祇以當令為交涉合同上之步驟，而不為執行合同上所須遵守之手續。以財產法案言，第七四條所規定，亦僅成語；在團體依法可以簽發合同而無須蓋印信之事件上，主管機關有權委任代行人，代表團體，以執行合同。由此可知：一切團體所訂合同，必須加蓋印信，地方機關以法團地位，固非例外。

(二) 逐日瑣細或急迫需要 (Daily Occurrence or Urgent necessity) 合同之牽涉逐日發現或緊迫需要之細小事件者，可以有效簽定，而不需加蓋印信之手續。這種例外點為事實需要，如不存在，則主持公用事之許多地方機關，事務必無法運行。

(三) 專團體 (Trading Corporations) 專團體於實現設立之目的時，可以經由代行人，訂立有效的簡單合同。惟此種例外與第二種例外，究不相同，專團體對於所應行實現之事務，可不應用印信，而能訂立有效合同，且不論其所處理事之重要和價值如何。至於第二種例外則祇能適用於不重要事件，但在另一方面，則又能適用於一切團體，而不以參加事之團體為限。

(四) 已執行之合同 第四種例外點可證明：團體訂立合同，而未加蓋印信，並不影響合同之效力，而祇其不能實施。在有些情勢下，過重形式上之缺乏，顯不公平，則合同並未加蓋印信，亦可實施。例如一個團體訂立一種合同，以實現一存在之目的，而未加蓋印信；但如其計畫已曾執行，並有一措得利益，則執行計畫並供應利益之另一措，即可強制實施該項合同。具體言之，一個團體如已執行應行之部分，則對於獲得利益之另一方，可以強制實施其合同。反之，工作如已完成，物品如已供應，團體獲得其全部利益，則必須償付其代價，不論其合同曾否加蓋印信。前此一八七五

年公債生案規定：在該項所定法律下，城區議會所訂合同，經費如在五十鎊以上，其有效與否，以會否加蓋印信為準。此種規定可謂城區議會案。此案，而規避責任，自不公平。此種辦法已由二九三三年地方政府案予以廢除，（註十二）因此，現今一切地方機關在此方面之地位，大致相同，對於其所簽定之合同，如已獲得其利益，即未加蓋印信，亦須償付其經費。

（五）部分實施（Part Performance） 第五種例外近似第四種例外所依據之原則，惟此種例外為衡平法之產物，而第四種例外則為普通法所承認。第五種例外係對團體所訂未加蓋印信之合同，適用部分實施上之衡平理論。例如涉及土地之合同，相關各方可以獲得特定部分實施，如原告因該部分實施上行動之結果，而要求某種救濟，被告予以拒絕，是為欺騙。惟此種原則嚴格限於在個人間訂顯合同可以強制執行之合同中，亦祇能使原告獲得特定部分實施，而不能一個工程或工作合同強制執行。

（四）一八九三年公務機關保障案

在十九世紀時期，法院判定：王權不受法定程序的管治之原則，不能推廣而為地方機關之保障，學者所享有之法定地位，與營利之商團體，大致相同。惟實際言之，立法機關固已承認公務人員與公務機關應能享受一部分保障，至少應使不受煩厭的訴訟之侵擾。國會先後曾經通過許多法例，對監察官吏及公僕機關，予以相當之保護，而此項程序繼續運用，已能概括現代地方機關。惟此類法例已被廢除，而代之以一八九三年公務機關保障案，至於局部侵害法治之理由，係認：不論地方機關之嚴格法定地位如何，實際地位，究與營利的事業機關不同。

此案所規定之詞語，不甚清楚，茲將以下數點，研究其確意義：（一）此案適用之對象，原指任何人民，自嫌過泛，當除該案所保障之，其公共之關係及官吏，而在直接委託下之人民。（二）案所適之行爲，原指任何行爲，但亦未必無限制。自吾人觀之，此種行爲必爲一種法外之直接執行，或爲公共職責之實施，或爲公共之行政；有些責重爲公之賠償，行與實現則不能得此種案保護。並且爲採用此案之保護，見，被告人須證明該事實爲公之職責，任何惡意的濫用權力，以實現不適當的目的，或踰越法定限度之外，則不受此案之保護。（三）此案所適當之訴訟程序，原指任何行動，指控或伸程序，蓋亦嫌過泛，先行會經加以若干限制。此案適用於法律上或衡平法侵害上之普通民事行動，或一種訓誡或宣誓；並，檢察長要求訓誡或訓誡令，以約束法權之踰越，或制止公共權利之侵犯。或在此案規定範圍內；反之，對於經由審判狀所採取之訴訟程序，此案似不適用。（註十三）

此案所供應之保護，至是，吾人尚須研究公共機關保護所能保護之範圍，及所能發生之影響。此案之通過，在使供應公共機關和官吏於一般情形有相當保障，許多法定條款，可以合併，可以普通化，並就四方面實現此種目的：（一）此案規定僅在於短促時間內，把起裁判訴訟程序，時候多爲六月。此案另含有三類條款：（一）所保護之人員，機關，在費用上處於有利地位。（二）原告人訴訟失敗，必須償付被告人之訴訟經費。（三）如果原告人請求在於賠償損失，被告人可於事前以補償方式，繳付一筆經費，如遭拒絕，被告人可以提出申請，如果原告人在損失賠償上，不能獲得較多於原繳之經費，則不能獲得訴訟經費。（四）爲被告入

原告自願賠償。機曾遇見，原告一採取行動，如不予被告充分機會，便於了解。要求，如原告人訴訟勝，法院可准予訴訟費。 (註十四)

(註一) *Evans v. The London & C. Ry. Co.* (1905) 1 K. B. 160.

(註二) *Smith v. The London & C. Ry. Co.* (1911) 2 K. B. 775.

(註三) *Id.* pp. 402-403.

(註四) 參看第五章第一節。

(註五) *G. E. Robinson, Public Authorities and Legal Liability, Ch. IV*

(註六) *Hart, op. cit.*, pp. 408-407.

(註七) 參看第二編第一章。

(註八) 參看第七章第二節。

(註九) 一九三三年地方政討案第二六六條。

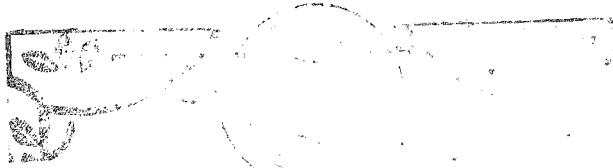
(註十) *Stimrod & Welford, Law of Contracts*, pp. 481-486.

(註十一) *Company Act 1929* § 39

(註十二) *Local Government Act 1933* §§ 206 and 11th Sched.

(註十三) *Hart, op. cit.*, pp. 414-418.

(註十四) *Hart, op. cit.*, pp. 418-419.



版編
所必
有突

中華民國二十二年三月初版

各國地方政治制度之英吉刊篇

西米紙本

價四元二角

外埠附加運費

主編者 多 迺 誠

編者 翁 迺 誠

發行人 吳

印刷所

影印所

鑾泉校對

1023)

