



575.4

885

3

劉迺誠著

國立武漢  
大學叢書

比較市政學

商務印書館發行



~~001293~~

A 020270



## 導言

著者在倫敦大學研究行政憲法和政治思想的時候，曾經選修數種地方政府和行政方面的學程，同時自修市政學和市政問題方面的書籍，愈讀愈有興趣，先後瀏覽市政書籍甚多。當時很想專修市政學和市政問題，可惜倫敦大學尚未成立此系，所以無法專修，結果除研究政治經濟等項學程外，曾由駐英使館介紹參觀倫敦市之組織和行政，以及教育衛生都市設計交通公濟各項問題。離英之前，並曾考察 Birmingham, Liverpool, Manchester, Leeds 各市市政狀況，Welwyn Garden City, Letchworth, Bournville 各園林市之新設計，以及 Port Sunlight 之新村設計。

一九二八年因研究德文材料關係，暫時轉學柏林大學。德人於戰前數十年，即已注意市政，故德國大小各市之市容，頗有可觀。德人既極端注意市政，因此研究市政的人員比較多，出版的書籍（市政學和市政問題）亦比較豐富，並有正式研究市政之學術機關。例如柏林即有兩個正式學校：（一）行政學院（Verwaltungsakademie）（二）地方政府研究所（Kommunalwissenschaftliches Institut）。前者注意整個行政，其中附設市政系；後者由柏林大學教授 Prof. Norden 所主持，全屬研究性質，入學者多係現任市府人員，但柏林大學高級生亦得參加。研究班於八時舉行，學生根據實地經驗，上課時自由討論，最後由教授歸納，有時且加以評語。著者除選修政

治經濟學程外，曾在柏林大學選修市政學程三種，在行政學院選聽市政學程二種，又在研究所參加研究班至二年之久。除隨班出外參觀外，曾得駐德公使之介紹，參觀柏林各項市政至二月之久，並曾組織考察團，參觀 Dan-  
burg, Altona, Koeln, Dusseldorf, Essen, Eberfeld, Barmen, Frankfurt A. O., Breslau, Beuthen,  
Gleiwitz, Brieg, Hindenburg, Frankfurt A. M., Stuttgart, Ulm, Muenchen 等城市市政狀況。至一九三〇年暑期，爲結束倫敦大學的學業起見，再度回到倫敦，冬季復返柏林，搜羅市政方面的材料。

一九三一年三月復行轉學巴黎，投入巴黎大學法學院。巴黎設有市政學院 (Institut d'Urbanisme) 造就市政人才，這裏是兩年卒業，所授雖及各項市政問題，但究側重工程方面。著者是時祇能留法一年，並且不甚注意工程問題，故未正式入學，只好從中國同學方面，把該院兩年所發一千數百頁講義，借閱一過，略能得其梗概。課餘之暇，曾隨同該院出外參觀，又於探視友人之便，留住 Strasbourg 至三週之久。

歐洲各大學的暑期很長，學生們大底利用假期，到各處去遊歷，著者亦曾利用這個機會，調查各國市政。第一個暑期到比利時補習法文，在比京 Bruxelles 居住四月之久，暇時輒考察其市政，並曾前往 Ostend, Anvers, Liège, Louvain 等市參觀市政。又於一九二八年轉學德京柏林以後，先後幾度組織市政參觀團，參觀丹京 Copenhagen 之市政，並及鄉村教育和合作事業。由丹京前往荷京 Den Haag, Amsterdam, Rotterdam 等市考察，尤欽佩其治水和墾荒工作。

到一九三二年三月，這是我到巴黎的一週紀念，也是我在歐洲第七年的開始，歸國聲浪，高唱入雲，漫遊情緒，

不覺油然而生。三月底離開巴黎，取道南德入奧，直達維也納，正值維也納大學春季始業，除選修少數學程外，暇時輒研究該市之市政和警政。六月底由奧往瑞，途經Innsbruck，因訪友之便，一覽該市之設施和風景。到瑞士，參觀Zürich，Bern，Genève等市之市政狀況，並欣賞其美好景色，使人有流連忘返之慨。

由瑞往意之火車，穿過阿爾富士山隧道，約九十小時即達米蘭（Milano）。此市為北意名城，一切頗具規模，舊地建築尤極美觀。由米蘭前往羅馬（Roma），車行約十小時，到埠留住一週，特別注意其開闢新區和保存古蹟之計劃。由羅馬北返，數小時即達腓任（Firenze），此市曾為古都，人才輩出，沿河兩岸石像矗立，令人追念先賢。由腓城而往威尼斯（Venezia），此為著者返國之前夕，亦即市政觀察之最末階段。此市溝渠縱橫，橋樑連互，全市交通端賴船隻，車輛殊不多見。

以上數段簡略敘述個人在歐之讀書狀況和考察情形，著者列入導言中，其目的在說明歐洲學府如何研究市政學，更就個人已往之經驗，使讀者明瞭歐洲國家中最有參觀價值之市區，並藉此追述個人編述比較市政學之宿願。

著者在歐遊覽之城市既多，搜集之材料亦富，久欲加以整理，公諸同好，終以求學時期，不暇旁及，歷久未成。歸國後承乏此校，於一九三二年由漢口市政府聘為參議，復於一九三五年由湖北省政府聘為武昌市政處評議部委員，因得研究武漢兩市之市政問題。至第二學年，正式講授市政學，感受教材之缺乏，益堅其編述教本之決心。

本書計分兩冊，上卷抽寫英、法、德、美四國七種市政府形式之組織和行政，下卷分別研究各種市政問題。上卷

全係敘述性質，並以篇幅和材料關係，不能兼述其他各國。下卷則以本國市政狀況為主，然後根據歐美城市政府之經驗，研究改進之方法。

本書完成之時，承蒙時昭瀛、劉秉麟、李劍農三先生校閱一過，並多所指正，深為感謝，但書內一切錯誤，則由著者獨自負責，幸海內先進有以教之。

中華民國二十四年草於珞珈山。

575.1  
887

# 目次

第一章 英國市制之沿革和實施	一
第一節 英國市制之沿革	一
第二節 市區之合法地位和權力	八
第三節 市選舉和地方黨派活動	一九
第四節 市議會之組織和職權	二五
第五節 市議會之行政工作	三〇
第六節 長任官吏	三六
第七節 倫敦	四一
第八節 中央政府和市政府之關係	四九
第二章 法國市制之沿革和實施	五七

第一節	法國市制之沿革	五七
第二節	市選舉和地方黨派活動	六四
第三節	市議會	七三
第四節	市長	八〇
第五節	長任官吏	八四
第六節	巴黎	八九
第七節	中央政府與市政府之關係	九六

## 第二章 德國市制之沿革和實施

一〇二

第一節	德國市制之沿革	一〇二
第二節	市選舉與選舉權	一一二
第三節	德市內之政黨活動	一二三
第四節	德國市政府之組織	一三一
第五節	市行政與行政人員	一四九
第六節	柏林	一六七



第七節 市政府與邦政府之關係……………一七五

#### 第四章 美國市制之沿革和實施……………一八七

第一節 美國市制之沿革……………一八七

第二節 市憲章和市政府之合法地位……………一九五

第三節 市選舉和地方黨派活動……………二〇五

第四節 民衆立法……………二一九

第五節 美國市政府之各種形式(一)市長議會制……………二二四

第六節 美國市政府之各種形式(二)市委員會制……………二三〇

第七節 美國市政府之各種形式(三)市經理制……………二三五

第八節 市行政各局和市行政人員……………二四三

第九節 哥倫比亞區域……………二五二

第十節 美國市政府與州政府之關係……………二五三

# 比較市政學

## 第一章 英國市制之沿革和實施

### 第一節 英國市制之沿革

羅馬人佔據英吉利時期（約紀元前半世紀），英島僅有少數村落。在後數世紀中，於羅馬人保護之下，英島進展甚速。西南部逐漸成立數十個市區（urban centers），並有良好道路以聯絡市區間之交通，因羅馬人最善於建築道路。在這個時候，倫敦已經變為工商業中心，此外尚有十幾個城市，變為衛戍城（garrison town），或且成立地方政府。據紀元三二〇年之調查，當時英國已有五十六個羅馬城，其中頗有存在至最近者：如 Bath, Chester, Canterbury, Exeter, Gloucester, Leicester, Lincoln, Salisbury, York and Winchester 等市是也。

羅馬人於紀元四一〇年退出英國時期，此類繁盛城市，變為海盜搶劫之目標。丹麥人和撒克孫人（Saxons）自北海來，將倫敦破壞無餘，且將多數城市完全燬滅，致使後代考古家亦無法斷定其蹤跡之所在。撒克孫人慣於鄉村生活，並從事漁獵，間有業農者，故無維持城市之必要。其間五百年之久，盜匪橫行，族姓戰伐不休。直至九世紀末年，Alfred the Great (871-901) 統一英國，人民生活逐漸安定，城市亦逐漸恢復。

在撒克孫時代，城市通稱爲 *burgh* 或 *borough*，面積雖不廣，究大於普通村莊。通常有城牆或深溝環繞之，人民之家庭雖在城內，其田莊則在城外，一有匪警，則擁集於城內。城市或坐落河口，或依傍羅馬軍營，一則便於交通，一則便於保護，觀下列各城名，可知其由來。如 *Lancaster* 和 *Winchester* 等字，其字尾 *cester* 含有營地之意；又如 *Oxford* 和 *Bradford* 等字，其字尾 *ford* 係指河口之意。撒克孫各市，居民大底僅有數百名，其地方政府則由市議會 (*moot*) 主持之，主席爲裁判長 (*reeve* 或 *sheriff*)，由國王所委任。此種組織實際不過是國王的司法和軍事機關之一部分，非如近代所稱之市政府。有時一市受一個貴族之統治，貴族委派捕役吏 (*baillif*) 一人，管理全市事務，不使市民參加地方公務。至於撒克孫時代之英市，究竟先屬自由，後爲貴族所支配；抑原屬專制，以後始取得自由，歷史家之意見不一，無法辨明。

遠瑞曼人 (*Normans*) 於一〇六六年佔據英國，政治情形則大變。征服者威廉 (*William the conqueror*) 下令調查人口，經過此次調查，城市的數目各市的的人口和各市的政府始可稽考。征服者威廉既佔有英國，沒收英人之土地，一部分分賞臣僕，一部分據爲己有。因此有些城市或變爲貴族之采地，或變爲國王之私產，國王和貴族委任各市之捕役吏。市民對於地方事務雖可參加，而一切權力則操於捕役吏之手。

倫敦則不同，在瑞曼時代之前，已得有自由憲章 (*charter of liberties*)，究其條件如何？亦無從稽考。威廉鑒於倫敦人口之衆多，地位之重要，予以新憲章，承認其自由特權。至威廉之孫亨利一世 (*Henry I*)，更于倫敦以新憲章，許其享受多種特權。至是倫敦可以自行推選裁判長，亦不受市外任何法院之統治，並可免除各種通過稅。

後城市逐漸繁盛，相繼要求類似倫敦所享受之特權。至十二世紀中葉，多數城市皆得有相當的自由。銳加得一世 (Richard I) 於一一八九——一一九九年間，因參加十字軍東征，需款甚急，頒發許多市憲章，以求市民輸款。旋復被捕，急需贖款，更售賣多數憲章。至英王約翰 (King John) 時期，國內擾亂特甚，需款孔急，亦售出許多市憲章。由此可知當時英國市憲章，大都係市民以金錢由國王手中購得。又當時國王與統兵男爵極不相能，國王欲得市民之擁護，以抗男爵，故不惜多發憲章，此又一因也。

吾人若研究國王約翰所發之市憲章，可知各市憲章上所載明之特權，至不一致。有的享受財政特權，有的僅免除市外法院之統治，有的僅追認原有的權利。積時既久，憲章內容始逐漸一致。十四世紀以後，市憲章大底擔保以下數種重要權利：(一) 承認一市有獨立市區之合法地位，倫敦於銳加得一世時代即已取得，其他各市較後。(二) 免除一部分財政上的擔負，授予數種商業上的特權。至是市路稅和市場費大都免除，皇室裁判長不到市區內徵稅，市區應繳納於國王之稅，亦由地方官吏自行徵收。(三) 市區可自選地方官吏，至是各市大抵有市長一人，後復成立民選委員會，主持實際行政，委員大多繼續當選，以致變成少數人專政之惡習。

當然，英國當時之市區，非必完全在寡頭政治支配之下。反之，有許多市區，好像是小共和國。公民自選地方官吏，自行徵收賦稅，自行支配其收入。除皇室高級法官可以到市內主持司法事宜外，其他各種中央官吏，均不能在市內行使職權。有時市與市間訂立商務互惠條約，並成立一致的商務規程，以管理其市場。

至十五世紀末期，英國市區通常僅有市民千人之譜，當時倫敦人口則有四萬之多，Bristol 人口約計二萬，

York 人口約計一萬五千，均屬例外。各市大抵有市公所 (guildhall) 一所，即為市政府總機關所在地。各市有市長一人，每年由市參議員所推選。參議員約計十餘名，名為推選，其實無異自選，因參議員一有缺額，其他參議員則推選衆議員 (common councillors) 充任之。衆議員名義上由全體自由人 (freemen) 所推選，實際則為一部分自由人所壟斷。市長為一市之最高長官，但無獨立執行權。真正統治人則為參議員，他們委任警士，訂立地方法律，規定市場通行稅，審判罪犯，並主持他項行政事宜。由此可知：當時市政府表面上似為民主政治，實際則為寡頭政治。

在英國市政府為寡頭政客所支配的時候，另有一種新趨勢出現。因為當時中央政府所委任之清平吏 (Justices of the peace) 逐漸管理地方行政。至於清平吏出現之原因，係因當時一般裁判長大多不能實行其任務。因此王權委任多數清平吏，以主持多種政治任務，始則僅在道內服務，以後進而參加市政，在有些市內，清平吏所擔任的事務，甚且超過當地市政府。清平吏既由中央政府所委任，中央有時亦稍少管理之，通常則任其獨立工作，不加以干涉。清平吏大抵是有才幹的人，雖為無給職，均能為地方謀幸福。

此種市組織，雖經 Tudor, Stuart, 和 Hanover 各朝代，甚少變遷。直至工業革命時期，工廠興起，農民擁集於城市，而房舍衛生飲水警察和救火各項問題因而出現。原有政府組織，不足以解決此類問題，原有財源，亦不足以應地方之需用。大市乃不得不向國會要求較大的權力，結果各市成立改進委員會 (improvement commission)。改進委員會主持重要公有事業，可徵收地方賦稅，以彌補其費用，並有借款之權。改進委員會為獨立機關，

但市長參議員和清平吏亦有擔任該會委員者。最初委員終身任職，有缺額時則為其餘委員選補之。間有規定：有些委員應由納稅人每年推選者，實際在多數大市內，自改進委員會成立以後，纔開始舉辦數種便利民衆之公共事業。始則委員會僅能主持建築街道，去除穢物，供應燈火，維持公安四種效用；後城市逐漸發達，其權力亦隨之擴大。結果市政府本身之重要任務，初不過管理市產和選舉本市應派國會議員而已。此外尙有國王所委任之清平吏，擔任維持治安，救濟貧民等項事宜。由此可知：一市之內，竟有三種不相統屬之機關，權力既不統一，不特辦事發生困難，而權力亦易起衝突，改良計劃遂刻不容緩。

一八三二年之改良案 (The Reform Act of 1832) 在政治上之影響甚大。新選國會於一八三三年成立。皇室委員會 (Royal Commission) 調查市組織和市行政上之積弊。委員會調查二百八十五個城市，稽核其帳目，批閱其記載，考察各種實際狀況，徵詢各方人士之意見，十八月後草成報告書，呈之國會。此項報告除略述市制之沿革，市憲章之性質外，特別伸述兩點：(一) 市區政府受少數人之支配，在多數市區內，選民佔全體人民之極小百分率，而註冊事宜又無適當的規程。(二) 市區政府早經失去市民之信仰，人民不復以清平吏和市政府能真正為人民謀幸福，國會若未利用特別法案，以成立特別機關，則大市政府於工業革命之後，必早經崩潰。

報告書既呈送於國會，急進黨黨魁 John Russell 提出改良案，通稱爲 The Whig Bill of 1835，其目的在革除積弊，劃一市制。主張以市區為地方法團；地方議會應由人民所推選，代替市民主持市政，並應向人民負責；地方人民繼續納稅至三年以上者，應有選舉權；市政府應由地方納稅人所推選之市議員組織之，市議員任期

三年改良案之主要建議有二：(一)中央政府對於市政府，應加以相當之監視和管理；一部分市法官(Borough Magistrate)，應由王權所委任。各種地方官吏之合法權力，應有固定之規定，並應將司法和行政上的效用分開。不過改良案所主分權並不徹底，因清平吏尙可行使少數執行權；如發行酒料執照是也。(二)各市應成立真正的民衆代表機關，並應行使較大的權力。市議會應能訂立地方方法，委任一切行政官吏，管理各種公共事業，並應有徵稅和借款之權。不過此項議案僅及於一百七十八個城市，不適用於其他小市。倫敦亦須除外，因人口過多，面積過大，且有其特殊問題，必須另提議案以規定之，直至一八八八年，此項議案始行出現。

改良案提出國會時期，衆議院未多修改，即行通過。貴族院則反對甚烈，並提出多種修正案，主張四分之一的市議員，應選任終身。此項建議非衆議院所能接受，結果採取下列調和政策，市議員由人民直接選舉，任期三年，議員互選三分之一爲參議員，任期六年，保皇派以爲如此始能鞏固議員之政策。改良案原主市法官由人民直接選舉，貴院反對之，結果改由中央政府委任。兩院對於此類修正案同意後，全案始能於一八三五年通過國會，稱爲市法團案(municipal corporations act)。總計此案所產生市制上之重要變更，可略述如下：(一)前此市議員多係委任，至是全爲選任；(二)會議公開；(三)市議會有徵稅權；(四)各市帳目須每年稽核；(五)在中央監視之下，市議會有借款和售賣市產之權；(六)各市有自辦警察權之類。對於由特法例(General Statutes)所成立之各種改進委員會，市法團案則未曾加以整理，僅規定此類委員會可將其所有職權，交付於曾經改革之市議會。

按市法團案對於地方政府之影響，初不過將習慣變爲法典，並未闡發任何新理論，亦未予當時市政府以近代市政府所享受之權力。後國會認爲市議會可以主持地方事務，先後於一八四八、一八五四、一八七五各年，通過公共衛生案；於一八四七和一八五六年，通過警察案；於一八五八年，通過地方政府案。於一八七〇年，通過電車案之類。更於一八八二年，將一切與政府有關係之各種立法，歸納爲市法團合併案（municipal corporations consolidation act）。此案雖經多次修正，究仍爲市政府的立法之根據，不道到了現在，又有重行編訂之必要矣。且市法團合併案不適用於城區，至一八九四年，國會始通過法律，成立鄉城各區。城區有人口衆多者，惟其組織和權力，則遠遜於市議會。

目前英國四分之三的人口，寄居於城區（urban districts）和市區（boroughs）道市（county boroughs）之面積，雖僅佔全國百分之二，其人口則達百分之四十；倫敦人口佔全國十分之一強；英國人口之集中城市，於此可見。

### 參考書

- T. J. Arnold, *Law Relating to Municipal Corporations in England and Wales*. 1910.
- A. Ballard and J. Tait, *British Borough Charters*. 1923.
- O. A. Beard, *The Office of the Justice of the Peace in England*. 1904.
- E. Benson, *Life in a Medieval City*. 1920.
- J. J. Clarke, *Local Government in the United Kingdom*. 1932.
- F. J. Foakes-Jackson, *Social Life in England, 1750-1850*. 1917.



- G. L. Gomme, *The Village Community with special reference to the Origin and Form of its Survival in Britain*. 1890.
- J. L. and B. Hammond, *The Town Labourer*. 1920.
- F. J. Haverfield, *The Romanization of Britain*. 1915.
- F. W. Maidland, *Township and Borough*. 1898.
- F. W. Maidland, *Domestic Book and Beyond*. 1897.
- E. May, *Constitutional History*. 1924.
- Redlich and Hirst, *English Local Government*. 1903.
- A. Toynbee, *The Industrial Revolution*. 1898.
- S. and B. Webb, *English Local Government* (6 vols.) *Minutes of Evidence taken before the Royal Commission on Local Government*. 1923.
- The First Report of the Municipal Corporations Commission. 1835.
- The Second Report of the Municipal Corporations Commission, 1837
- The First, Second and Final Reports of the Royal Commission on Local Government, 1923-9.

## 第二節 市區之合法地位和權力

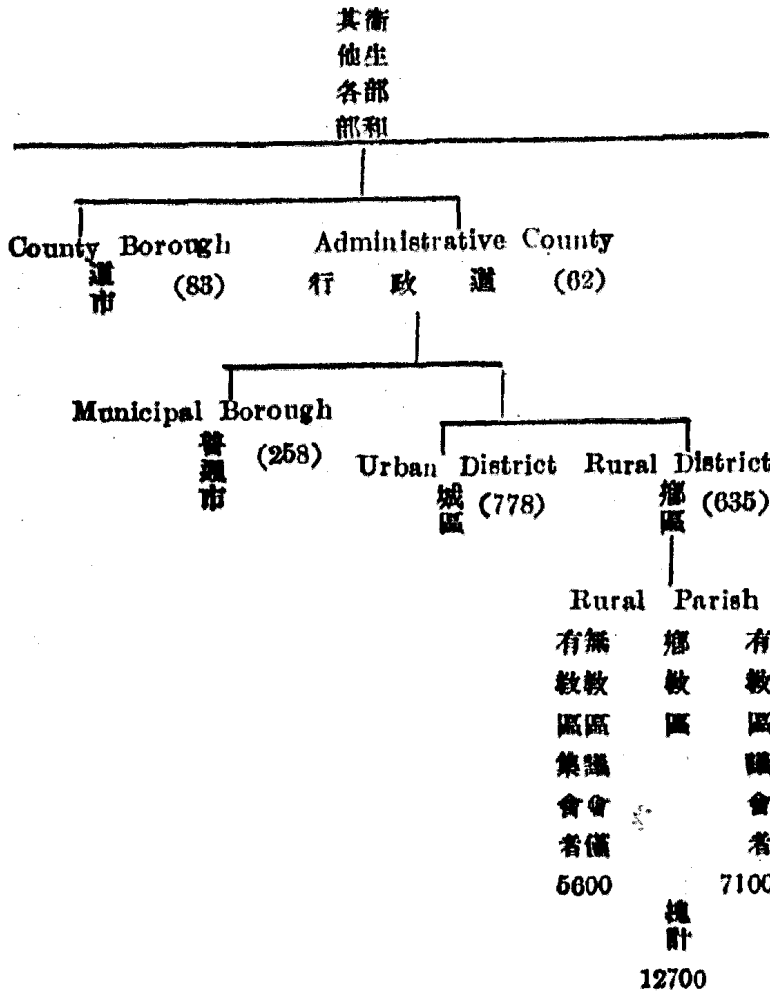
英國市區之名稱極不一致，有普通市 (municipal borough) 道市 (county borough) 國會市 (parliamentary borough) 京都市 (metropolitan borough) 城 (cities) 和城區 (urban districts) 之類。在研究其立法地位之前，實有解釋此類名詞之必要。

普通市大抵得有市憲，而未升為道市。普通市並無人口之規定，舊市人口有在一千以下者，最近則人口在七

# 英國地方政制一覽

(一九三一年十二月一日調查所得)

第一章 英國市制之沿革和實施



萬五千以上之城區，始能請求市憲，總計在英吉利和威爾斯 (Wales) 約有二百五十八個普通市。道市在行政方面，對於行政道完全獨立，不派代表出席行政道議會。人口在七萬五千以上之普通市，可呈請升為道市，道市議會之組織，與普通市大致相同，其權力範圍則較大。國會市為國會選舉分區，每市選國會議員一二人不等，其疆界與普通市和道市大致相同，亦不完全吻合。國會市不為地方政府區域，殊無研究之必要。京都市為倫敦行政道中二

十八市區之一，京都市區根據一八九九年倫敦政府案而組織，不受市法團案之限制，其權力較小於普通市和道市。以城言，除倫敦城（The City of London）外，並不指任何特別市區而言。不過有些普通市和道市亦有稱城的權利，市所以能稱為城，不為面積人口或地位重要與否的問題，有小市能稱為城，而大市反不能稱為城，如 Wakefield 人口僅有五萬，而可稱為城，Southampton 人口約計二十萬，仍稱為市。至於主教和大主教（archbishop）所在地，如 Canterbury, York, 和 Oxford 等市，均稱為城。國王對於一市若表現其尊重和恩寵之意，亦可封之為城。一市得着此項尊榮的名號，並不改變其政府的形式和效用，亦無新的合法地位，唯一區別在該市市長此後可稱為 Lord Mayor。市區和城區之區別甚大，城區為人口繁盛之區域，但未得有市憲章，其政府組織亦較為簡單。城區之數目為七七八，大城區可成立為新市區。各市區為當然城區，並具有城區之一切權力。簡言之：一切非鄉（non-rural）區域，根據一八九四年議案組織者，則為城區；城區得有市憲章，則為市區；市區若不受所在行政道之統治，則為道市；否則稱為普通市；市區若為主教駐節之地，或由國王所錫封，則變為城。

以上述各種區域言，自研究市政之人士觀之，最重要的當然是市區（borough）一八三五年議案雖僅適用於一百七十八個市區，但王權可以根據此年議案，發給新市憲。不過市憲的內容須大體一致，此種規定保留於一八八二年議案內。到了現在，各市區皆有市憲，有為舊有者，有為新得者，其條件大抵與市法團案相符合。市區請求市憲，中央政府批准與否，以該市本身狀況為標準。任何城區在變為市區之前，大抵經過三種程序：（一）呈遞請求書；（二）中央派員調查；（三）國王批准。一切市政府的組織大底相同，其權力則不盡相同。因英國國會不時

通過特別議案，與一市以特權，而不給予他市。

城區欲得市憲，第一步須擬就呈請書，並由區內人民簽名（非必大多數），或由城區議會代表市民提出請求書，呈繳於國王，國王交與樞密院委員會。由樞密院通知該行政道內之道議會，並諮陳衛生部。一八八二年議案規定，在樞密院委員會正式調查之前一月，須將報告書登載倫敦官報，使有關係方面了解此事。一部人民若不贊成，亦得提出反對書。第二步由樞密院委任調查委員一人，就地調查，調查後擬一報告，呈報樞密院，再由樞密院徵詢衛生部之意見。樞密院大抵採納調查委員之建議，該類意見若為衛生部所贊同，尤多採納之希望。不過樞密院並不受報告之限制，可以自由決議。通常國會不討論此類問題，由國王根據樞密院之調查，而定批准與否。衛生部僅能參加意見，而不能否決。樞密院若能通過請求書，則令請求人擬定新市憲和市組織計劃。當然市憲須符市法圖案，市憲亦須繳由中央部院批閱，必要時且須修正，然後交由樞密院呈請國王批准，由內務部宣佈。不過在城區請求市憲時，若有二十分之一的市民提出反對書，則新市憲和組織計劃須由國會通過，始有效力。城區請求市憲之手續究亦不易，自一八八八年以至一九二五年，請求書之被否決者，計在三分之一以上，平均每年約通過兩個市憲。

市憲章規定市區的疆界，市議員的數目，分區（Ward）的數目和疆界，市議員和參議員之第一次選任時期，以及市長市議員和參議員之職權。在正式發給市憲之前，須將市憲呈送兩院，不過亦為官樣文章而已。既經發給以後，則無人得以稱其不合法，而攻擊之。

城區爲什麼要求市憲，而改爲市區。應之曰：城區變爲市區，有各種利益。市爲英國地方政府之最要區域，上有市長總其成，有參議員使其政策和事務繼續穩固，議會之權力因以增大，並可自辦警察。或謂城區變爲市區後，市議員人數增加，市民參加地方事務之興趣亦比較濃厚。此外尙有各種古代的儀式和尊榮，爲市區所有，而爲城市所無。

一八三五年議案通過以後，國會委任市區疆界委員會，委員前往各市，根據慣例而定其疆界，有變更之必要者，始行變更之。此後中央政府對於市區疆界之決議，大抵根據此項報告。自一八三五年以至一八八八年間，市區疆界之變更，多由國會通過特別議案 (special act) 進行之。自一八八八年以後，則由地方政府部和衛生部 (一八九一年後) 頒佈臨時命令 (provincial orders) 規定之。一市若欲變更疆界，先由市議會議決，然後起草請求書，附以地圖，提向衛生部呈請。該部委任調查員，實地調查，然後決定批准或批駁，調查費用則由相關市區擔負。市政府亦可由國會入手，而進行特別議案。

普通市人口足够七萬五千，若欲變爲道市，亦可向衛生部請求升格。該部可否決其請求，亦可頒佈臨時命令而批准之。市政府亦可向國會呈請，要求其通過特別議案。成立普通市，爲國王之特權，由大臣行使之。根據慣例，國會不侵犯之，但國會可自由將普通市升道市。

市政府之主要機關爲市議會 (town council)，或稱爲 city council。市議會所行使之權力，得之於下列數方面：(一) 最早的是普通法 (common law)，例如各市有控告和被告，設置財產，保留市印之權，以後國會所

通過各種議案，大抵保留此類權力。(二)次為各種市法團案和各種修正案，市區政府因而得着多種在普通法未享受之權力：如徵稅地方稅，辦理警察，建築電車，設立學校之類。不過自從一八三五年以後，市法官不由市政府所推選，而由中央政府所委任。(三)尚有市法團案以外之各種普通議案：如一八四八年和一八八八年之電火案，一八九〇年後之各種房舍案，一九〇九年和一九一九年之城市設計案，以及各種公共教育案之類。有些議案如一八七五年之衛生案，其條例有強迫的性質，而為各市所不得行使。另有一類議案如一九一九年之公共圖書館案，是可有之性質。至於一九二一年之房舍律，半為強迫的性質，半為可有的性質。市政府究否採行可有的權力，則由市議會議決之，且須有三分之二之通過。(四)由國會所通過之地方或私人議案而獲得權力，此類議案之性質和手續，均有解釋的必要。私人法案和普通法例不同，普通法例係應用於全部市區，私人法案則僅適用於各個市區。故國會可用私人法案授予各個市區以特別權力，使先事試驗，待行有實效，再通過普通法例以普遍施行。

由私人法案而取得權力，不特進行甚緩，而耗費亦大，且於動用公款，進行私人法案之前，必須得衛生部之同意。一市欲得特別權力，首由市議會議決，令市秘書擬一方案，同時召集選民大會，選民同意後，始將方案市議會請求書和各種解釋文件遞交衆議院私人議案辦公處，同時須宣告有關係各方。方案交到衆議院時，由上下兩院所派請求書檢查員二人（一由貴族院所推選，一為貴族院議長所委任）。研究其遞交手續是否合法。檢查員認為不合，則大抵撤回，認為合法，則提交衆議院，舉行一讀。然後交回私人議案辦公處，研究是否符合起草程式，再提交

衆院，舉行二讀，至是衆院對於方案之普通原則，可以開始辯論。二讀後，將該項方案提交私人議案委員會，詳細研究其細目，是時若無反對呈文，則將該項方案提交 Committee on Unopposed Bills。衆院中私人議案委員會甚多，大抵由選任委員會 (Committee of selection) 委派與該案無關的議員四人組織之。私人議案委員會開始審查方案，探聽各方之意見，並根據政府部院對於該案之報告，自作報告，呈之衆院，建議否決通過或修正該項方案，委員會之建議，大都爲衆院所採納。

(五) 由中央部院所頒佈之法令，而獲得權力，計有六種方式：(1) 由中央部院 (如衛生部之類) 所頒佈之法令，頒佈後即屬有效，不須報告國會。(2) 中央部院所下命令，頒佈後即有效力，但須報告國會，不論其討論與否。(3) 中央部院所下法令，即須報告國會，若於四十日內，國會之上下兩院不提出反對，始有效力。(4) 此外尚有特別法令 (special orders)，必須由上下兩院議決通過，始有效力。(5) 亦有許多法令，不待國會議決，即有效力；倘有相關機關反對，須由國會追認。(6) 此外尚有臨時法令，不論有無反對，須由國會通過臨時法令追認案 (provisional orders confirmation act)，始有效力。利用上述各種法令，市政府可以增加其權力，更可獲得新權力。例如衛生部可頒佈臨時命令，准許一市擴充其水廠，或建築水道，或變更其疆域。商務部可利用臨時命令，准許一市建築市煤汽廠，或市碼頭。運輸部可准許一市推廣電車路，或建築電力廠之類是也。

中央部院頒佈臨時命令，大抵因爲市議會提出請求書，要求新權力，並於一度調查之後，始能決定頒佈與否。在部院派員調查的時候，任何人可提出反對書。請求書若被否決，市政府尙可在國會中進行私人議案，若邀批准，

在國會通過之後，即可實行。通常國會將幾個臨時法令歸併爲一個追認案，同時通過之。追認案在兩院所經過之階段，與其他公共議案大致相同，不過既少反對，亦無討論。當然國會可以否認臨時法令，國會有時將追認案中一個法令否決，而通過其他法令，不過否決之事究甚少。近數十年來，市政府欲增加其權力，大抵請求相關部院，頒佈臨時命令，因爲此種方法較爲便捷，比較節省，即在其他一切方面，衡之進行私人議案，均較爲有利。並且此種辦法對於中央政府亦屬有利，因可免除國會討論細小問題和地方問題之煩，而使行政專家主持之。

最後我們要討論兩個問題：（一）因市政府未行使其職權，而私人受了損失，在法律上稱爲 *non-feasance*，市政府應否負責。（二）因市府人員的溺職和違法（*for the torts of the municipal officials and employees*），以致影響私人，市政府應否負責？關於前一點，英國法院以爲市政府可不負責，當地方政府對於某項事件得着訂立地方法律之權，人民沒有合法的權利，來要求牠在任何特殊狀況之下，行使其職權，亦不能要求牠執行其所不能實現的職權。關於第二點，有些歐美國家將一切效用分爲兩種：對於有政府性質的效用，不論其影響如何，政府概不負責；對於有商業性質的效用，則須負責。英國法院不承認這種區別，市政府對於市官吏和人員的溺職和違法，不論其爲何種效用，市政府均須負責。但亦有少數例外：（一）市政府有少數官吏，通常由中央政府所委任。例如中央政府對於市醫官（*medical officer of health*）之薪俸擔任半數，市醫官的委任須得衛生部的同意，醫官因而變爲王權的官吏，國王不能爲非（*The King can do no wrong*），所以王權對於官吏之溺職和違法，均不負責。（二）此外尙有一八九三年之公共機關保障案（*The Public Authorities Protection*



Act of 1893) 規定人民對於政府官吏之濫職和違法，祇能在固定時間內提出控告。總之，英國市政府對於市民比較負責，對於市官吏和人員的選任亦比較審慎，論者謂市政府對於官員行動負責，為重要原因之一，或有相當理由。

英國市政府所行使的權力，既得之於五種不同方面，則市政府之權力或不一致。然考之實際，在地方行政方面，市政府之權力大致相同，其異點端在各市所進行之計劃，而不在普通權力。總之，英國國會授予一般城市以同等的根本權力，同時應用私人法案和臨時命令，給予少許不同的特別權力。

參考書

- W. Anson, *Law and Custom of the Constitution*.  
Arnold, *Municipal Corporations*.  
Arnold, *Encyclopedia of Local Government*. 1934.  
Carter, *The Local Government Act*. 1888.  
J. J. Clarke *The Local Government of the United Kingdom*. 1933  
H. J. Comyns and W. V. Ball, *Encyclopedia of Local Government Law*.  
Dicey, *The Law of the Constitution*.  
H. Finer, *English Local Government*. 1933.  
W. C. Glen, *The Laws of Public Health and Local Government*.  
Jennings, *Officials' and Councillors' Guide to the Act of 1929*.  
Jennings, *Principles of Local Government Law*. 1934.  
Keith *The British Constitution*.

- R. Muir, How Britain is Governed.
- G. E. Robinson, Public Authorities and Legal Liability. 1928.
- H. E. Smith, Municipal and Local Government Law. 1928.
- Wade and Phillips, Constitutional Law.
- Wright and Hobhouse, Local Government and Local Taxation.
- The First, Second and Final Reports of the Royal Commission on Local Government. 1928-9.
- Report of the Boundary Commissioners (3 vols.), 1887.
- Minutes of Evidence taken before the Royal Commission on Local Government. 1923.
- The Report on Ministers' Powers. 1932.

英國地方政府之職權

地方	政府之效用	行政	議會	道市議會	人口一萬以上之普通市及人口二萬以上之城區		人口一萬以下之普通市及人口二萬以下之城區		鄉區議會	教區議會
					有	有	有	有		
疏	通	溝	渠		有	有	有	有		
公	情	理	廢	物		有	有	有		
妨	礙	物				有	有	有		
傳	染	病	可			有	有	有		
共	肺	癆	與	花	柳	病				
	虛	婦	與	兒	童	幸	福			
	修	運	河	道			有	有	可	
衛	生	地				有	有	有	可	有

商		業農						路道			育教			生			
煤	自來水	分配耕田 (五不畝過)	小耕田 自一至三畝	城市 股計	房舍	瘋狂	醫察	私街	地方 道路	大	圖書館	高級 教育	初級 教育	救火	公共 沐浴	路燈	娛樂 場
		可	有		可	有	有			有	可	有	有				
有	有	有	有	有	有	有	有	有	有	有	有	有	有	有	有	有	有
有	有	有		有	有	可 (普通)	可 (普通)	有	有	可	有	可	有	有	有	有	有
有	有	有		有	有			有	有	可	有	可		有	有	有	有
	有			有	有			可	有	有				可		可	可
		有									可			可	可	可	有

業	電車或汽車路					
電	燈	有	有	可		

### 第三節 市選舉和地方黨派活動

在一九一八年以前，地方居民統稱為自由人 (burgess)，人民代表案 (representation of the people act) 通過後，則改為地方政府選民 (local government electors)。前代之自由人名單 (burgess roll)，現稱為地方政府選民籍冊 (register of local government electors)。當然英國市選舉權之歷史甚久，茲以限於篇幅，祇能敘述一九一八年和一九二八年之人民代表案。

根據一九一八年人民代表案，一切男公民年在二十一以上，在市內置有或租有土地或房屋至六月以上，均有選舉權。租住供房 (furnished rooms)，或與父母同住者，不能稱為住戶 (occupant)，故無選舉權。但租住供房，其傢具不由屋主供給，而由其他方面租用者，或租住空房 (unfurnished rooms)，均得稱為住戶，均有選舉權。婦女年在二十歲以上，自有或租有住宅或其他地產或房產，每年租金在五鎊以上者，有選舉權。已嫁的婦女年在三十以上，與其夫同住，夫為合格住戶，則妻因而為合格住戶，亦有選舉權。由此可知婦女本身若為合格住戶，則於二十一歲時即有選舉權；若因其夫而為合格住戶，須至三十歲時始有選舉權。

一九二八年人民代表案 (The Representation of the People Act of 1928) 廢除男女選舉權上之不平

等，一切男女公民若能符合下列各項條件，皆得為地方政府選民：（一）年在二十一歲以上；（二）未經法庭判決褫奪公權者；（三）曾於每年六月一日之前三月，置有或租有土地或房屋；（四）或為合格選民之夫或妻，皆有選舉權。至是男女選舉權完全平等，並採行一人一票的原則。

市秘書 (town clerk) 主持國會和市選民註冊事宜，每年編訂兩次。市秘書將全市分為幾個區域，派遣稽查員沿戶調查，報告秘書處。再與估值名單 (valuation roll) 對照，然後由註冊官 (市秘書兼任戶籍註冊官) 編訂臨時名單，公佈於市政廳教堂和其他公共地方。任何公民對於名單上姓名之有無，可以提出抗議，並可向法院陳訴。一切糾紛須在三月以內解決，名單於三月後付印，此項名單適用於國會選舉和地方選舉。有國會選舉權者，附有 P、D 字樣，有地方選舉權者，附有 L、G、D 字樣。

一切市選舉於每年十一月一日同時舉行，一日若為星期日，或為例假日，則於二日舉行。人民僅推選市議員，議員數目之多寡，以一市之大小為轉移。大市分為多數分區，故舉行分區選舉 (election by wards)，小市不分區，則舉行全區選舉 (election at large)。一市分區與否，須由市議會議決，並經衛生部批准。各區推選議員三人，六人九人不等，任期三年，每年改選議員一二三人。小市既不分區，每年改選全數三分之一。

一切合格選民均可當選為市議員，但亦有選民不能當選，非選民尚可當選者。自一九〇七年以後，婦女始有當選權，近來市議會中多有女議員。至一九二五年，教士亦有當選權。市府有給之官吏和僱員，又曾與市政府訂立有財務關係的契約之選民，均不得當選為市議員。不過持有合股公司股票之選民，以及登載市府廣告之報館主

人，仍有被選舉權。市稽核員 (auditors) 和市法院書記 (borough recorder) 亦無當選權。議員可因離去市區破產或選舉舞弊之類，而喪失被選舉權。人民若有資產在一市區內，不論其居住該處與否，均有被選舉權。非選民而當選為議員者，頗不乏人。

在英國市區中，候選人僅須填寫一張提名單 (nomination paper)，單上載明候選人之姓名住址和職業，並須有合格選民二人提名，八人附署，至遲於選舉七日前交至市秘書處。各個選民可填寫提名單之數目與應當推選之人數相同，過多則最後數張無效。或以此種提名辦法過於簡單，結果所提候選人數必致過多。以實際情形言之，在英國市區內，候選人並不甚多，至正式投票時期，大抵僅有候選人二三名競爭一席。在大市之分區中，常有不競爭之當選 (uncontested)。

市長主持市內選舉，而實際工作則由市秘書辦理之。若候選人之數目不超過應當選之席數，則市長宣告候選人為當選。在三十年前，不競爭而獲選者甚多，近因工黨注意地方選舉，不競爭而當選者甚少。若須投票，則市長預備選舉票箱選民冊，籌備投票地點，並須於四日之前，佈告民衆。一市若曾劃為分區，則各分區內至少須有一個投票處。選票上載明候選人之姓名住址和職業，但不及所屬之黨派。若在分區選舉下 (District)，則由主持選舉之參議員投票解決之；若在普選之下 (election at large)，則由市長投票解決之。投票時期自上午八時起至下午八時止。然後將票箱攜至市政廳，當衆開票，宣佈結果。市民亦可要求地方法院，重行數票。候選人若以選舉有弊，可陳訴於法庭，高級法院可委派特別選舉委員，以解決此種問題。

在三十年前，英國地方選舉甚少黨派競爭，工黨於一九一九年對於地方選舉努力進行，結果引起兩大黨之注意。是時國內兩大主要黨派：為保守黨和工黨，但自由黨在地方政治上之勢力尙不甚小。英國自由黨在地方行政上無一貫的政策，彼輩既非準個人主義派，亦非準社會主義派。工黨既為準社會主義派，在國家政策上，贊成國有一切礦產鐵道和工廠；在地方政策上，亦主張市有電車電燈碼頭市場之類，主張以社會主義代替個人主義。

在倫敦道議會（一八八八年）初次成立時期，選民分為兩大派，和緩派（Moderates）及進步派（Progressives）。不論其名稱如何，和緩派議員大底為保守黨分子，進步派議員大多為自由黨分子。後和緩派改稱為市政改良派（municipal reformers），其分子仍為保守黨員，並非真正主張改良京都市政府。後工黨興起，積極參加倫敦選舉，吸收進步派之分子甚衆。至一九二五年道議會選舉，總計應選議員百二十四名，其中八名為不競爭之當選，均為市政改良派所得。為競爭其餘百十六席起見，市政改良派提出候選人百十名，工黨提百十三名，進步黨提四十一名，獨立派提四名，結果市政改良派大勝。

黨	派	票	數	席	數
(一)	市政改良派	五三二、〇〇六	七五	又不競爭之當選八名總計八十三名	八
(二)	工黨	四五八、二〇七	三五		三五
(三)	進步派	八八、六〇四	六		六
(四)	獨立派	五、九二二	無		無

在英國市選舉時期，即使有重大問題發生，黨派積極競爭，而選民參加選舉者，亦不甚踴躍，甚難得三分之二的選民參加選舉，有時僅有百分之二十五或百分之三十的選民投票。一九二五年倫敦選舉，註冊選民約計二百萬名，市政改良派和工黨雙方雖有劇烈的競爭，結果僅有半數選民投票。

在市內各分區 (ward) 中，各黨組有區黨員聯合會 (party association)，但凡區內本黨黨員均可參加，實際加入者究屬少數，赴會者尤少。各區黨員聯合會有執行委員會 (executive committee)，表面上每年改選，實際為少數人所壟斷。委員一有缺額，則現任委員決定候選人，由黨員聯合會通過後，再進行選舉。

小區不分區，祇有市黨員聯合會和市執行委員會。市執行委員會或區執行委員會磋商適當候選人，所稱適當候選人，必能忠於其黨，在區內能為一般人民所推重，有相當資產，並有充分餘暇以進行選舉。執行委員會既經擇定候選人，然後派人與之接洽，候選人大抵受委員會之建議。若不願接受，則須另行推選。名單擬定後，執行委員會召集黨員聯合會，黨員聯合會通常接受執行委員會所提出之全部名單，然後開始競爭選舉。

在選舉時期，各黨競發宣言，說明候選人之主張，並舉行各種集會，以向選民宣傳。有時候選人僱用招貼夫役 (handbills men)，背負廣告，遍遊街市，以資宣傳。不過在英國重要關鍵則在私人宣傳，執委會召請自動宣傳員，並與以應接洽之名單。宣傳員應與名單內一切選民接洽，並須報告各該選民之意向。對於意志不定的選民，再作一度接洽。候選人亦擔任私人宣傳，有時並設法與區內全部選民接洽。

在英吉利，多數選民大抵始終擁護一黨，不甚注意臨時所發生之問題。在普通狀況之下，固定擁護人總在百



分之六十以上，所以宣傳之功效甚小，不適當的宣傳不特無益，甚且有損。因此有些候選人宜稱於某某時間內，可以接見選民，而應召前往者頗不乏人。不過這種辦法之效力究竟如何，無從測度。

英國各黨在選舉之日，對於誘致選民出外投票之組織，不甚完善，其原因有二：（一）法律禁止各黨委員和各個候選人租賃車輛，裝載選民前往投票，祇能利用私人所有汽車，以利交通。（二）在英國，自願工作人員每感缺乏，因市官吏和國家官吏不得積極參加政治，官吏雖可投票，但不能擔任講演員或宣傳員。

在選舉運動時期，法律不特規定用費底目的，並且規定用費之總數。在選民五百以下之區域內，競選費用以二十五鎊為限，每多一名，可增用三辨士。各候選人所付出之款項，須由各該候選人所聘請之經理主持之。經理必須宣佈用費之總數。經理人若不宜佈該項用款，或偽造帳目，可受嚴重的處罰。候選人於正式選舉時期所支出之款項，大都不及規定之數目。不過市民欲為候選人，則於選舉之前，對於地方慈善機關和公共事業，大抵慷慨捐輸，期以博得地方選民之好感，俗語所稱哺乳分區（nursing the ward）是也。

### 參考書：

- T. J. Arnold, Law of Municipal Corporations. 1910.  
H. J. Barlow, The Status and Orders Relating to Local Elections. 1925.  
R. C. Brooks, "the London County Council Elections" in National Municipal Review Vol. XIV. June- 1925.  
F. Gray, The Confessions of a Candidate. 1925.  
J. S. Lloyd, Municipal Elections and How to Fight Them.  
F. R. Parker, The Powers, Duties and Liabilities of an Election Agent and of a Returning Officer. 1920.

G. P. W. Terry, *The Representation of the People Act, 1918, 1919.*

J. P. Williams, *The Reform of Representation, 1918.*

W. B. Munro, *Government of European Cities, 1924.*

#### 第四節 市議會之組織和職權

英國市議會不論稱爲 *town council* 或稱爲 *city council* 其職權和組織則一也。市議會爲市中主要機關，有市長 (*mayor*)、參議員 (*aldermen*) 和議員 (*councillors*)。議員由選民選舉，參議員和市長則由市議員所推選，三者同出席市議會，共同擔任行政事宜。在英國市區中，行政權和立法權混而爲一，統集中於市議會。

市議員之多寡，以市區之大小爲標準，而由各市憲章規定之。若經議會三分之二的議決，亦得請求變更數目。總之，各市應選之市議員，有固定數目，議員互選三分之一爲參議員，亦得推選市議會以外之人員充任之。議員當選爲參議員時，該選區內須舉行特別選舉，以補其缺。參議員和議員之權力相筭，唯一區別在任期之長短不同，議員任期三年，參議員任期六年。當然參議員任期既久，經驗較豐，故充任委員會之主席者較多；在選舉時期，大底主持選舉事宜。市長離開市區時，通常指定參議員一人，代行市長職權。參議員之威望既較大，故市內舉行典禮時，亦居於議員之前。參議員和議員合舉市長一人，任期一年。例如一九二六年 *Liverpool* 市議會內有市長一人，參議員三十八人，議員百十四名。 *Manchester* 市議會內有市長一人，參議員三十五人，議員百零五名。

市長爲市議會主席，市議會之議事程序，與國會大致相同。在大市內，每週或每兩週開會一次；在小市中，則每

月開會一次。市長可以隨時召集特別會議，若有議員五人要求，則必須召集。通常全會三分之一為法定人數，但在通過下列地方法（*by-laws relating to good rule and government*）的時候，則以三分之二為法定人數。決議時贊否票數相等，主席雖已投票，可續投一票以解決之。會議公開，市長參議員和議員均無正式薪金。

市議會為立法機關，可以通過地方法律，以保護公共衛生，去除妨害事物（*nuisance*），保護生命財產，維持街市交通，以及提倡公共福利之類，不過此類地方法不得與國家法律抵觸。地方法大抵由市秘書擬稿，由議員或參議員提出議會，並須經過三讀，經多數通過後，立即有效。不過關於公共衛生事項法律，則在衛生部批准之後，始能發生效力。市議會亦可訂立辦事規程（*regulations*），規程則無須中央政府批准。概言之，地方法大底涉及全市事務，比較重要，並可由市法官推行之。辦事規程則僅涉及不重要的事實，以便市官吏之參考而已。

市民若不滿意地方法，可根據各種理由，陳訴於法庭。到了最近，地方法之性質至為明瞭。（一）地方法須遵照普通法例和市議會規程所規定之格式通過之，例如法例規定：有些地方法須經過三分之二的通過。市議會規程規定：有些地方法必須經過三讀，始能生效。（二）地方法所及事件，不可出乎其權力範圍以外。（三）地方法不得與國家法律，或國會之特別議案相抵觸。（四）地方法之條例必須普通，其條件必須確定，須能適用於同級人民，不能側重少數人。（五）地方法之條例必須合理（*reasonable*），當然條例合理與否，無固定的標準，以法院之意見為轉移。（六）地方法不得阻礙商務之進行，根據普通法，市民有用合法的方法，進行合法的商務之權利，地方法不得剝奪此項權利。總之，地方法若有上述各種缺點，法庭可以宣佈之為無效，衛生部或內政部亦可因而

廢棄之。

以財政權言，市議會管理全部市收入 (borough fund)，如市有財產之收入，車公司所繳納之交通捐，市公用事業之盈餘，以及罰款費金和他項收入，此外尚有中央政府所給予市政府之補助金。市議會可自由動用全市經費，應付全部支出，但其中亦有數項，為市議會所不能任意支配者，如選民註冊費和地方法官的薪俸之類，不須議會同意，即可支付。市債之利息必須償付，市議會亦未可任意支配之。其他各項市議會雖可自由支配，但有須得衛生部之許可者。英國市政府大抵徵收市稅 (borough rate)，前此徵稅和估值事宜，由救貧巡查員 (overseer of the poor) 主持之，每教區二人。至一九二五年，國會通過徵稅和估價案 (rating and valuation act)，規定於一九二七年取消巡查員，其效用改由市議會中一個委員會擔任之，全市採用同一稅率。

英國市政府對於一切市財產所徵稅率，大抵根據其所估計之租價。但亦有數種財產免除納稅：如教堂，非營業性質之學術機關，燈塔之類。在地方上之中央機關，亦大抵免稅，不過中央通常捐助同等數目，以減輕地方之負擔。前此市政府通常徵收三種地方稅：(一) 救貧捐 (poor rate)，為救濟貧民之用；(二) 普通地方稅 (general district rate)，用以辦理衛生事宜；(三) 市稅 (borough rate)，則供應他項支出。至一九二七年，上述三項稅收歸併為一種地方統稅 (consolidated rate)。

在各年度中，議會之各種委員會和市內常任官吏，商定下年度之預算。各委員會之預算，由財務委員會歸納為市總預算，並由該委員會主席提出市議會，由全院委員會 (committee of the whole) 詳細討論之。議會

對於預算中各項條款，除去數種不可變更外，可以自由增減或修改。各市議會大底欲減少費用，使無增加地方稅之必要，但近十數年來，地方稅增加甚速。預算一經通過市議會，即生效力，不須高級機關批准。

市議會不特有用款之權，且有借款之權，但長期借款須得國會或中央部院之許可。因建築公共房舍而借款，須得財政部之許可，因建築陰溝醫院以及其他各種工程，為市政府在法律上所必須供應者，則須得衛生部之許可，市政府若欲發行地方公債，收電車為市有，則須得衛生部和交通部之許可。總之，市議會須有普通法例或採用法案(adoptio n act)或私人法案或部令的根據，始得借款，一市究竟能否借款，以該市本身狀況為轉移。不得中央政府之許可，不得舉行借長期債務；既得許可，則無數量之限制。按英國市債數量，近來增加甚速，故國會和中央政府對於市政府之借款計劃，在批准之前，多取慎重態度。

英市之行政工作，概括都市設計，街市的建築和管理，飲水的供給，公共衛生，運動的設備，公園和公共房舍的維持，警察和救火，學校的視察，牌照的發給，貧民的救濟，公用和文化事業，以及近代市政府應興應辦事宜，皆由市議會直接管理之。但亦有例外，如市警察則由公安委員會(watch committee)負責主持，不過該會委員全由市議會所推選，一切行動亦須報告市議會。市內學校統由教育委員會管理之，在這個委員會內，必須有少數專家，而由議會之外所推選。當然教育委員會之大部工作，須得市議會之同意，但市議會可令其全權辦理，惟不得自行徵稅和借款而已。市內一切帳目由查帳員三人審查之，選民推選二人，市長委任一人，市議會不得過問。

市議會亦有盛大的委任權，市議會推選市長和一切重要行政官吏；如市秘書，市工程師，救火隊長，和醫官之

類。對於低級官吏和僱用人員的任用，亦可管理之。惟查帳員和公安局長不向市議會負責，前者由人民和市長所選任，後者則向公安委會負責。由市議會所委任之一切官吏，市議會可於任何時期，停止其職務，或逕行撤換之。但市官吏之薪俸，若得之於中央補助費，則在撤職之前，須得中央部院之許可。

統言之，英國市議會之權力範圍極大，未受憲法、法例和文官條例的束縛，徵稅和舉債亦無數量的限制，並可自由增減行政機關。市民當選為議員或參議員的時候，並非無所事，實須參加兩三個委員會的工作。在大市中，且須參加分委員會(sub-committees)工作，每週赴會二三次之多。參議員和議員純屬義務職務，不支薪俸。

#### 參考書

- G. R. Attlee, Borough Councils: their Constitution, Powers and Duties. 1924.  
J. J. Clarke, The Local Government of the United Kingdom. 1933.  
M. H. Cox, Municipal Organization. 1922.  
H. C. Dowdall, Local Development Law. 1919.  
H. Finer, English Local Government. 1933.  
E. Jenk, Outlines of English Local Government. 1932.  
S. M. Harris, Problems of Local Government. 1911.  
C. F. G. Masterman, How England is Governed. 1922.  
W. B. Munro, Government of European Cities. 1926.  
W. B. Odgers, Local Government. 1913.  
Redlich and Hirst, Local Government in English. 1903.  
E. D. Simon, City Council from Within. 1926.

- R. S. Wright and H. Hobhouse, *Local Government and Local Taxation in England and Wales*. 1932.
- A. E. Buck, *Municipal Budget Systems*. 1925.
- J. H. Burton, *Loans and Borrowing Powers of Local Authorities*. 1924.
- J. J. Clarke, *The Housing Problem: its History Growth, Legislation and Procedure*. 1920.
- H. H. Copnall, *The Law Relating Highways*. 1918.
- L. Gaches, *Rates and Assessments*. 1920.
- Glen, *Law of Public Health and Local Government*. 1922.
- D. Knoff, *Principles and Methods of Municipal Trading*. 1912.
- Lumley, *Public Health Acts*. 1923.
- C. Porter, *Sanitary Law*. 1920.
- R. Urwin, *Town Planning in Practice*. 1919.

英國第五節

第五節 市議會之行政工作

英國市制之特點，在行政和立法權力集中於同一機關，民選的議員分組各種委員會，各個委員會主持一部分行政事宜。所以我們要研究英國市政府之行政工作，必須了解市長和各委員會所擔任之職務。

市長為英市名義上之最高長官，於每年十一月九日由參議員和議員共同推選，大抵由議會內選出，但亦可推選會外人員，惟須具有議員的資格。市長連選得連任，繼續當選者頗不乏人，不過最近則有輪流擔任之趨勢。

英市推選市長，至為簡易，因市長之職任既不繁重，亦不複雜，不須有特殊的組織和執行能力。市長之任務偏

於名義和形式方面，實際工作則由市秘書主持之。市民欲當選為市長，須具備下列各項資格。市長須善於詞令，市內若有公共集會，市長必須到會致詞。市長須有相當財富，外賓到市時，市長須款待之。地方上若舉行紀念和慶祝各項典禮，市長必須參加。對於地方慈善事業，尤須慷慨捐助。總之一年之間，市長之用費極大，事務亦極忙。

英國市長之任務雖繁，並無規定的薪給，市議會雖亦予以津貼，補助其辦公用費，大底不敷支配，故各市之市長，通常為貴族和富商所壟斷。但最近工黨在地方選舉上亦極活動，故工黨分子當選為市長者亦不乏人。

市長除擔任議會主席外，在名義上為一切委員會之當然委員，實際市長僅參加一二委員會之工作，特別注意公安委員會。市長在議會內有發言權，發言時則離去主席位次，自行委派臨時主席一人。市長對於議會議案無否決權，對於市內官吏無委任權，不能支配市預算，亦不直接管理行政各部，市長須不時前往倫敦，進行與本市有關之私人法案。在市內時，每日須到市政廳辦公，接見各級人民，並將各種問題交付適當機關辦理之。在英有幹材之市長，如 Joseph Chamberlain 輩，頗能有所作為，而一般市長初不過度過任期，聊享榮名義而已。

市行政工作不由市長主持，而由常備委員會 (standing committees) 負責進行之。法律規定：各市議會必須組織定數的常備委員會，如公安教育之類，通稱為法定委員會 (statutory committees)。常備委員會係終年存在，隨時處理與各該委員會有關係之事務。在一九二六年，Liverpool 有十四個常備委員會，Manchester 有十八個，Birmingham 亦有十八個，York 則僅有十二個。常備委員會中，除公安和教育以外，尚有財政、道路、飲水、陰溝、產業和土地、市場、房舍、公園、消防、煤汽、電汽、電車之類。市議會亦組織特別委員會 (special committees)，



予以固定的職權，例如一市須在國會中進行私人法案時，則組織私人法案委員會。常備委員會有固定的會期，特別委員會於必要時始行開會，事務完畢即行消滅。常備委員會可將一部分工作交由分委員會（sub-committee）辦理，分委員會報告委員會，而不直接報告市議會。

議員和參議員至少參加一個常備委員會的工作，亦有兼任二三種委員者。以慣例言，市長為一切委員會之當然委員，但除極端重要事件外，市長極少出席。此外市議會每年委任議員若干人，與道議會議員共同組織聯合委員會（joint committee）。聯合委員會主持市道兩間之共同事業，如保護河道之類。議會為便利議事起見，如討論預算之條款時，可議決舉行全院委員會（committee of the whole），在英國，有些市議會將全部議員加入財政委員會，如是則無須舉行全院委員會矣。

英國市議會於每年十一月會議中，委任一個選任委員會（committee of selection），選任委員會選任本年度常備委員名單，報告議會。議會通常接受該項名單，但亦可自由變更之。選任委員會之大部委員，屬於議會中之多數黨，故所選各重要常備委員會的委員，亦以多數黨佔大多數為標準。議員或參議員對於一種委員會的事務，不特熟悉，且有興趣，大抵繼續在該委員會中服務，所以常備委員會之分子比較固定。

各常備委員會所有委員人數，以市議會之大小為標準。在大市內，重要委員會所有委員，多則二十餘人，少則八九人，數目由市議會規程規定之。但公安委員會之委員，不得超過全會三分之一。委員會中大抵兼有議員和參議員，惟無固定之比例數目。當然議員之數目三倍於參議員，故在任何委員會內，議員的人數亦較多。在數種委員

會中，議會亦推選會外人參加，例如教育委員會必須由會外推選有教育經驗的委員若干人，其中並須有婦女委員。法律規定議員和參議員應佔多數，由議會所提出之會外委員，須由教育部批准之。產婦嬰兒幸福委員會之三分之二的委員，應為議員和參議員。公安委員會絕無會外委員，一切非法定委員會，亦少會外委員。

委員會自選主席，任何議員皆可當選，不過參議員當選之機會較多，因彼等之服務時期較長，經驗較豐。在少數市內，市議會規程規定：委員會主席至多只能連任兩次。在多數大市區內，大抵連選得連任，實際有任職十年以上者。主席主持會議，必要時召集特別會議，並擔任議會和委員會兩者間之聯絡機關。

嚴格言之，常備委員會和特別委員會（法定委員會除外）均無最後決議權，一切建議須得議會之同意。不過法定委員會在所主持之事務範圍內，除借款和徵稅外，可以單獨進行一切，惟於重要問題方面，在行使權力之前，大抵徵求議會之意見。在有些事務方面，法律容許議會將最後決議權，授予委員會，教育委員會即此例也。但徵稅和借款權，則不得讓與。

在委員會所提出之報告中，其建議多為議會所接受，究此非謂議會有接受之義務。反之，議會常將委員會之報告，交回復議，甚或逕行修正。當然議會是否接受委員會之建議，與議會之對於委員會之態度和委員會所處理之問題至有關係。該項問題若為例行公務，或僅涉及一局，並不造成先例，議會大抵接受委員會之意見。若涉及普通政策，可以發生重大影響，則議會有考慮之必要。總之，但凡交付委員會討論之問題，委員會之意見大抵有效。不過委員會中若意見不一致，或議會重要領袖贊助少數派之意見，則委員會之建議，有被否決之可能。但在常態

狀況下，否決之事，究不多觀。在緊急時期，委員會且有先實行，而後報告者。

議員或參議員有任何建議，納稅人公司或其他公共團體有任何建議或請求，第一步須將建議或請求書交往適當委員會，此種手續不僅為形式問題，議會中必有人提起此項動議，始能實行交付。一切提交議會討論之事務，大抵先在適當委員會中經過一度討論。嚴格言之，議會之大部分事務始於長任官吏，因官吏首先提出委員會，再由委員會提交議會。常任官吏與委員會之關係至為密切，當於下節詳細討論之。

非法定的委員會之職權，大底由市議會規程界定之，委員會間若有權力範圍之爭，則由議會解決之。財務委員會 (finance committee) 之責任，在準備每年預算，並提交議會通過，監視各局之簿記，交涉各種借款（由市議會委託或由中央批准），並注意一切支用款項曾得該委員會或其代表之同意，因有此類重要效用，故財務委員會變為重要委員會。在有些市內，全數議員均為財務委員。地產委員會 (The Estates Committee) 管理一切市有地產，英國市區所有市產甚多，大抵租與私人。衛生委員會 (The Health or Sanitary Committee) 辦理衛生和去除妨害物等項事宜，並檢查房舍，實施工廠律。道路委員會 (The High-Ways Committee) 管理市內街道；國會委員會 (The Parliamentary Committee) 進行提出國會之私人議案；教育委員會主持公共教育，管理校舍教師課程之類，但受中央教育部之管理。此外尚有主持各種公用事業之委員會，如煤汽電火車之類。此類委員會之事務大抵繁重，廠內一切問題，須經委員會討論；一切購買材料之契約，須由委員會簽訂；廠內人員之任免，亦由委員會主持之。甚至注意行政瑣細，希望於每年年終能得厚利。由此可知市有連動 (municipal owner-

ship) 有進步，則職員於公務方面所耗費之時間亦較多。例如電車委員會 (tramways committee) 之任務，初無異於電車公司董事部，會期既多，工作亦繁。

### 參考書

- M. Anderson, How Manchester is Managed. 1925.  
S. M. Harris, Problems of Local Government. 1913.  
C. F. G. Masterman, How England is Governed. 1922.  
Morrill and Watson, How York Governs Itself. 1931.  
W. B. Munro, The Government of European Cities.  
W. B. Munro, Municipal Government and Administration. 1930.  
E. D. Simon, City Council From Within. 1928.  
Minutes of Evidence taken before the Royal Commission on Local Government. 1933.  
Plaman's Municipal Series.  
F. J. Alban, Organization and Administration of the Waterworks Undertaking.  
W. Bateson, Principles of Organization.  
W. Bateson, Organization and Administration of the Finance Department.  
A. E. Ikin, Organization and Administration of the Education Department.  
G. R. Norman, Organization and Administration of the Tramway Department.  
C. L. E. Stewart, Organization and Administration of the Electricity Department.  
E. Upton, Organization and Administration of the Gas Undertaking.  
A. S. Wright and E. H. Singleton, Organization and Administration of the Town Clerk's Department.

## 第六節 長任官吏 (The Permanent Officials)

市議會爲一市之立法和行政機關，自表面觀之，市行政由選民推選代表擔任之，實際大部分工作則由專家主持之。此輩不由民選，而由市議會所委任。確實言之，市內事務由議員和專家共同主持之。例如市議會之公安委員會，在立法上有管理公安事宜之全權，準之慣例，則警政受公安局長 (chief constables) 之意見和建議的影響甚大。通常公安委員長和公安局長意見大體一致，並能合作，惟兩間之關係，則未經法律規定，完全根據慣例。

市行政之其他部分亦復如是，市議會每將大部分工作交付委員會辦理，委員會則賴專家之協助，因此在英國市行政中，專家變爲極重要之分子。至於英人所稱專家，係指普通男女人員，並無特殊才能，但因從公多年，經驗豐富，對於固定行政問題，較之常人所知，較爲正確耳。

英國各市均有一部分專家擔任主要官吏，小市僅有三四人，大市則多至十人以上，如市秘書，市財務員，警察長，消防隊長，醫官 (medical officer)，衛生檢查員 (sanitary inspectors)，工程師 (surveyor)，水廠，電廠，煤汽廠經理員之類。此類官吏由各委員會提名，呈請市議會委任。英國城市未採用競考制，除醫官和高級衛生調查員外，其他一切職位無任何規定的資格。不過在大市中，市秘書大抵爲律師，工程師通常爲工程專家。

市議會於需要官員時期，大都先登告白，報名者不限於本市人民。投考人填明履歷和資格，呈繳證書，報名截止後，將一切文件繳往適當委員會。委員會審查證書，調查消息，舉行面試，列爲次第，報告議會。議會大抵尊重委員

會之意見，委任最適當之人選，黨派關係之影響甚小。官員既經選定，若不發生過失，而工作亦有相當效率，則職位穩固，無撤職之虞。

英國市區大抵有下列各種官吏：

(一) 市秘書 (The Town Clerk) 為市中最重要之官吏，任議會之法律顧問，通常推選律師擔任之。市秘書保管一切憲章契據和文書，熟悉與本市有關係之國會法例臨時命令和法庭判決，本市若與其他團體或個人發生訴訟，市議會可令市秘書準備一切公文，並延聘律師，派赴法庭辯護。本市若在國會中進行私人議案，市秘書須擬成方案，準備證據，並須前往倫敦，出席私人議案委員會，以為該案辯護。市與市間以及市與中央兩間之來往公文，均由市秘書所收發；中央部院所需要之報告，亦均由市秘書預備和呈繳。市秘書尚須出席市議會及其委員會，擔任記錄事宜。大市則有助理秘書，代替市秘書出席委員會。市秘書大抵兼任註冊官，編訂選民冊。市長主持市選舉，但大部選舉事務則由秘書處負責辦理。此外尚有各種雜務，以及市議會交辦事件，市秘書亦須負責主持。

市秘書為市內薪給最高之官吏，其任務至為繁複。小市市秘書代替市議會監視各部分市行政。關於一切事件，市議會大底徵詢其意見。在大市中，各局多不受其監視。大市市秘書對於市政工作，大抵經驗豐富，因大市秘書或由助理秘書所升任，或由小市之市秘書所轉聘。由此可知英國市秘書之職位，多係終身事業，酬報甚豐，退職時且可領取養老金。

(二) 市工程師 (The Borough Surveyor) 之職責範圍甚大，亦極重要。市內建築工程均由市工程師監

視之；一切街道陰溝公園空地之建築計劃，工程師須加以考察，並須提出報告；各項包工須由其證明合用，始能付款；一切建築材料，亦由其負責購買。總之，在審定計劃簽定工約和取決建築政策各方面，建設委員會（Public Works Committee）和議會大抵尊重市工程師之意見，市工程師出席建設委員會之一切會議。

當然全部事務不由工程師親自執行，在大市內，市工程師之屬員甚多，如助理員，工程師，調查員，繪圖員，各級工頭之類，凡此皆為常任職位，不隨市工程師為進退。有缺額時，則由市工程師保薦委任，大抵由下級遞升。市工程師亦可由市外選任，大市議會通常聘任小市工程師，擔任本市工程師，薪給甚高，位置穩固。根據法律，交通部對於管理市道路之工程人員，可以補助其薪俸之半數，受補助的官員之任免，須由部批准。

（三）市財務員（The Borough Treasurer）記載市內一切帳目，接收市內一切款項，支付全市費用。財務員為法定職位，市議員不能獲選；財務員亦不得兼任市秘書或民選審計員。財務員由市議會委任，市議會亦得隨時撤換之。根據法律，財務員對於市內一切帳目，每年須結算兩次，並將清帳和公文交由審計員審查之。帳目的記載，亦須按照衛生部所規定之格式，市議員得隨時稽核之。在後半年度帳目稽查之後，財務員印行財政綱要，分散於納稅人閱覽。市財務員雖不能支配市財政政策，財務委員會則時時徵詢其意見，自亦有間接的影響。大市財務員大抵富有財政經驗，任務至為繁複，所得薪給亦甚高。

（四）公安局長（The Chief Constable）主持市政府之警政，直接受公安委員會之管理。公安局長大抵出身警界，由低級而升至高級。公安委員會議定一切普通政策，關於警務之組織和實施，委員會大抵徵詢公安局

長之意見，公安局長權力之大小，以與公安委員會之關係為轉移，在大多數市內，局長不甚受該市委員會之干涉。根據公安局長之建議，公安委員會委任一切警士和警官，不須交由議會批准，其停職和撤職亦由公安委員會決定之。公安委員會亦可訂立規程，規定市警察之組織和訓練方法，但此類規程須在內務部備案。英國中央政府補助地方公安經費，故不時派員調查地方警政。

(五) 市醫官 (The Medical Officer of Health) 為英國市行政上之重要官吏，小市醫官多係兼任，大市則為專任。一九二一年之公共衛生案，規定中央政府可以補助市醫官和衛生調查員之薪俸，如此則官員之委任撤職和薪給，須得衛生部批准之，通常非專任不能批准。

市醫官和市衛生檢查員之職責，在實施國家衛生法律和地方衛生規程。此類法律和規程之範圍甚廣，如預防和管理流行病和傳染病，檢查肉類蔬菜牛乳水果等項物品，管理有礙衛生之商務和工業，視察醫院，此外關於公共房舍，城市設計，衛生保險，產婦和嬰兒幸福，看護婦登記各種問題，均須注意。市醫官之屬員甚衆，有助理醫官，衛生觀察員 (health visitors)，化驗員 (analysts)，微菌專家 (bacteriologist)，和書記之類。

(六) 衛生檢查員 (The Sanitary Inspectors) 在英國市區內，大抵為醫官之屬員。在少數市內，亦有相當的獨立地位，可直接與公共衛生委員會接洽；在多數市內，則直接受市醫官之管理。衛生檢查員之主要任務：如去除妨害物，視察屠宰場，調查旅舍之類。在此類衛生事宜方面，衛生檢查員實為市醫官之左右手，大市衛生檢查員之助理人員亦甚多。



除以上所述各種職位外，市議會亦委任他種官吏，有些有固定薪俸，有些純屬義務職位；有爲專任，有爲兼任。各市大抵有消防隊長，公園管理員，市電氣，煤氣，自來水各廠廠長，市議會規定其職責，並監視其工作。

此外各市尚有多數低級官吏和僱用人員，其數目之多寡，視乎區之大小和公用事業之繁簡。一切人員表面雖由市議會委任，實際則由委員會根據高級官吏之建議決定，議會亦得撤換之。

#### 參考書

- J. M. Allecock, *Municipal Accounts*. 1921.
- A. Collins, *The Audit and Organization of Local Government Accounts*. 1919.
- C. K. Emden, *The Law and the Civil Service*.
- H. Finer, *The British Civil Service*. 1926.
- R. B. Fosdick, *European Police Systems*. 1915.
- G. Gee, *Whitley Councils in Relation to the Local Government Service*. 1922.
- J. H. McCall, *Municipal Audits and Finance*. 1925.
- W. A. Robson, *From Patronage to Efficiency*. 1925.
- Saville, *The Police System of England and Wales*.
- J. Simon, *English Sanitary Institutions*. 1897.
- A. S. Wright, *Organization and Administration of the Town Clerk's Department*. 1923.
- Annual report of the Ministry of Health.
- Royal Commission on the Civil Service. 4th report. 1918.

## 第七節 倫敦

倫敦之歷史甚久，於紀元前五十五年羅馬人到英時，已有 Celts 居住泰姆斯（Thames）河畔 Ludgate Hill 上，羅馬人佔據之，稱爲 Londinium，設法防衛之，並就河山之間，建立城市。逮羅馬衛兵退出英境，海盜乘機來襲，竟將此城燬滅無遺。後撒克孫人征服英國，遂重建倫市，商務亦逐漸恢復，至 Alfred the Great 時代（九世紀），倫敦竟變爲英國首都。自中世紀以至近代初期，倫敦經過重大災難。在十四世紀，此城受 Black Death 之侵襲，一年之內，人口損失四分之一。更於一六六六年發生空前的大火災，史稱 London Fire，全城變爲焦土。Christopher Wren 提出新城市計劃，未爲當時政府所採納，後世惜之。

在哥倫布發現美洲時期，倫敦人口約計四五萬名。後近郊發展甚速，至一七〇〇年，全都人口已逾五十萬。至十八世紀後期，倫敦人口竟能超過巴黎，而居世界之首位。至十九世紀，人口增至百萬；至二十世紀，竟達五百萬以上。到了現在，倫敦二字代表三個不同的區域，其面積人口和政府亦皆不同。倫敦城（City of London）的人口約一萬四千名，倫敦道（The County of London）的人口計有五百萬之多，倫敦京兆公安區（London Metropolitan Police District）的人口則在七百萬以上。

### 倫敦城

倫敦城爲現今倫敦道之舊中心區域，最初爲 Ludgate Hill 上之賽爾特村莊（Celtic hamlet），後變爲

羅馬城 (Civitas)、撒克孫市 (borough) 並為瑞曼城 (city)。直至今日，倫敦乃是一個城，其疆界和政府迄無重大的變更，一八三五年之市法圖律，不適用於倫敦。後二年，皇室委員會研究改良倫敦政府之方案，委員會建議倫敦城之政府形式，應與其他英國城市相同，但國會未能予以同意。

倫敦城位於泰晤斯河北岸，在大倫敦之中心，面積為六百五十英畝，約計一方英里，境內全係商店和公共機關，故僅有居民一萬三千五百人之譜，白日街市中極端擁擠，夜晚則異常冷落，僅有衛護人員而已。

在倫敦城四週，逐漸成立多數殖民區，而組為教區，總計在一百以上。鄰近更有 Westminster 城，共同造成現今之大倫敦區域。各個教區之政府機關為教區議會，或教區集會 (vestry or parish meeting)。區內人民均可參加，不過到會者究為少數人民，而地方事務和地方官吏的委任遂為少數所支配。

直至一八五五年，倫敦城和四境教區之人口增加至二百五十萬之多，國會始注意倫敦之組織問題。各教區自行建築街道和陰溝，甚至一個教區同時有幾個建築機關，機關既形雜亂，工作亦多冗複，國會乃成立首都建設部 (Metropolitan Board of Works)，以主持建設事宜。建設部有委員四十六人，內有倫敦城和各教區集會之代表。建設部之職責，在建築新街道，主要陰溝道，和泰晤斯河上之新橋，成立消防機關，並籌備其他各種公共事業。這個委員會所進行之效用雖極有用，其組織究嫌拙笨，而各區所派代表，亦多不能稱職，以致虛糜公款，而委員中且間有腐敗行為。

既有以上各種弊端，國會乃不得不採取適當的行動。是時國內適有成立行政道和道區之計劃，廢除首都建

設局，聯合各教區而成爲倫敦行政道，面積約計一百七十七方英里，內含有五個歷史道(Surrey, Kent, Essex, Middlesex 和 Hert)之一部。以後此道分爲京都市，各市有相當自治權。通常所稱倫敦政府，係指道政府而言。

倫敦城仍爲獨立區域，不受道政府之管理，其政府至今無甚變更。此城爲一自由人(Freemen)和業會會員(Liverymen)的法團，所稱自由人云者，係每年繳納二十一先令於業會，將姓名列於自由人名單上；繳納五鎊五先令者，稱爲業會會員，惟自由人和業會會員始有參加選舉之權利。城政府由市長和下列三種會議主持之：(一)參議會(The Court of Aldermen) (二)衆議會(The Court of Common Council) (三)衆廳會(The Court of Common Hall)。

參議會由市長和二十六位參議員組織之，參議員爲自由人所推選，終身任職，有缺額時始行選舉。倫敦城分爲二十四個市區，各選區內自由人數目甚少，有些僅有二三百人，參加選舉者尤少。倫敦城之參議會爲英國市政府所保存之唯一第二院，所有權力不甚重要，最要任務爲推選市長，但祇能就衆廳會所提出二人中，推選其一。參議會亦頒發經紀商人執照，並委任市記錄員(city recorder)。

衆議會爲倫敦城之主要政府機關，倫敦城人口雖少，而市議會之議員則甚多，計在二百三十名以上。其中二百餘名爲衆議員，每年由自由人自行選出，又有參議員二十六人。市長爲衆議會主席，兼任參議會主席。

衆議會具有京都市所有一切權力，每週開會一次，訂立地方方法，委任行政官吏，管理街道橋樑公園陰溝（不及總道）路燈初級教育之類，其公安委員會管理城內警察，城警察係獨立的，不屬於京都警察。倫敦城有數百年

遺傳之基金，由衆議會保管之，又倫敦城周圍七英里以內之市場，由衆議會管理之。衆議會亦主持倫敦商埠 (Port of London) 之衛生事宜，但不管理河上交通。至於城內消防，陰溝總道，飲水，衛生，和電車各項事宜，均由其他機關主持之。衆議會之行政工作，由各種常備委員會進行之，如街道，市場，圖書館，和公園之類。亦有各種長任官吏：如市律師，市工程師，警官，裁判長 (sheriff) 公安局長之類。除裁判長由衆議會選舉外，一切官吏均由委員會建議，由衆議會委任。

衆議會為變象的市民大會，概括市長，參議員，裁判長，和全體業會會員。每年開會一次，推選裁判長，並提出年長之參議員二人，由參議會從二人中，推選一人為市長，這兩個候選人大抵曾任裁判長，而未曾擔任市長。

倫敦城之市長，無獨立的權力，既不委任官吏，亦無執行效用。不過為三種會議之主席，又於舉行典禮時，任市民之代表而已。每年支薪一萬鎊，並有辦公費，通常尚不足用。

### 倫敦道

一八八八年倫敦政府案，將倫敦變為行政道，一切事務由道議會主持之。道議會有議員一百二十四名，參議員二十名，總計一百四十四名。議員由道內六十個國會選區各選二名。倫敦城則選四名。議員由選民推選，任期三年，同時改選，選舉權與市相同。參議員由議員推選，任期六年，每三年改選二分之一。議員和參議員同出席市議會，每年合選主席一人，可由會外推選，通常每年更選新主席，大抵由道議會中推出。

一八八八年倫敦政府案及以後各種法例，授予倫敦道之權力範圍甚廣，如建築主要陰溝和主要道路，管理

隧道渡船河上橋樑以及河岸建築；救火事宜由道議會主持，警察則由內務部辦理。道內衛生事宜由各京都市醫官負責辦理，道政府補助半薪，管理其活動。道議會尚有衛生調查員若干人，調查旅館屠宰場以及不清潔的工廠和商店。在衛生方面，道議會與京都市兩間均分權力，甚為複雜。例如京都市視察房舍，並查禁人口擁擠（over-crowding），道議會則為建築房舍之主要機關，曾建築房舍萬家以上。道議會負責經營公園和空地（皇家公園和倫敦城管理之公園除外），並主持道內公共運動設備，且有在道區域範圍之外者。

道議會之最重要的效用為公共教育，其教育委員會管理全部小學，學額幾達一百萬。主辦多數中等學校，工業學校以及其他各種職業學校，主持學校體格檢查，並辦理殘廢教育。道議會補助各種高等教育，倫敦大學所得尤多。

以各種公用事業言，道議會之權力不甚大，道議會有辦理電車之權力，但道內有一百五十英里的電車道，屬於私人公司。倫敦地道車和多數汽車，亦由私人經營之。道議會管理若干渡船。飲水由京都水局主持，該局委員六十四名，道議會推選十四名。煤汽事業由私人公司經營之，公司不受道議會之管理，直受商務部之管理。電汽事業不由私人經營，則由京都市經營。至於警察、警察法院、公共圖書室之類，均非道議會權力所能及，倫敦道議會權力範圍之小，於此可見。

道議會既有各種效用，故須有大宗款項以進行之。京都市為徵稅機關，並替道議會代徵道稅。道議會亦得有中央補助，此外由罰款、費收、租金，以及公共事業的盈餘，亦得有大宗收入。財務委員會每年預備預算，由全院委員

會討論，多數取決。道議會會有借款之權，不過每次借款，須得中央各部的許可，通常由私人議案着手。道議會年年借款，其負債數目不易計算，因京都市議會若得道議會之許可，均有借款權。通常市議會需要借款時，道議會總是代借，因道議會所借之款，利息甚低。

道議會之大部工作，由常備委員會主持之，道議會每星期二開會，大抵討論普通政策問題，詳細事務則由常備委員會主持。現有十八個委員會，主要者如：財政，道路，教育，建設，消防之類，此外尚有執行委員會（General Purposes Committee），由全部常備委員會主席組織之。綠道議會於每次選舉後，成立一個特別委員會，選組各種常備委員會，選定後交由道議會通過，通常甚少變更。常備委員會大小不一，小者五六人，大者四五十人。

各委員會有主席一人，副主席一人，均由道議會委任之。委員會中亦有事務甚忙，必須成立委員分會者。道議會之活動分子，每週有數次會議。任何委員會無最後決議權，一切建議和報告交由道議會通過後，始有效力。道議會之議事程序與國會同，有規程甚多，並嚴格遵守之。各黨有黨務員（party whips），注意黨內外形勢，並召集本黨黨員出席投票。

倫敦道議會無市長，有主席，副主席，代理主席各一人，道主席主持道議會之各種會議，其影響甚大，但無正式權力。道議會為執行機關，其執行效用則交由十八個委員會代行，委員會則將大部分工作，交由長任官吏擔任之。長任官吏數目甚多，高級由道議會委任，低級則須參加文官考試。

倫敦道亦有道秘書，所任職務與市秘書大致相同。道秘書亦有很多助理員，出席委員會會議，並擔任紀錄事

宜。又有財務員 (comptroller) 主持道財政事宜，其效用與市財務員大致相同，但責任較大，工作較繁。因倫敦道與二十八個京都市之財政關係甚繁複，負債甚鉅；又道政府主辦之公用事業，均有財政事務。財務委員會之工作，大抵交與財務員執行，道內一切款項，均由財務員辦公處發出，辦公處有副財務員一人，助理財務員數人，尚有書記多名。總工程師 (chief engineer) 之主要任務，在建築下水道，此種工程僱用工人千名之多；至於幹路的建築和道橋的維持，均由總工程師負責。此外尚有道律師，建築工程師，醫官，公園管理員，消防隊長，電車總理，房舍經理之類。高級官吏所支薪俸，自一千以至三千鎊不等，工作滿意，則位置穩固。

### 京都市

倫敦行政道為市區之聯體，於一八八八年成立，當時在其範圍內，計有教區一百以上。各區有教區議會，以主持區內之事務。直至一八九九年，國會始通過倫敦政府案 (London Government Act)。根據此案，倫敦城除外，倫敦道全部區域分組為二十八個京都市，各市之疆域不相等。各市政府有市長參議員和市議員，共同組織市議會。市議員由議民所推選，參議員和市長則由議會所推選。至於選舉的資格，提名和選舉的程序，以及政府的組織，與普通市區大致相同。市區選舉大抵根據黨派之分野，近二十年來，工黨積極參加競爭選舉，在幾個區域內，且已獲得勝利。

京都市之權力，較小於普通市議會，其主要效用即為前此各教區機關所行使者。概言之，京都市議會為地方道路機關，主持地方街道的建築和修砌，路燈以及清道之類。市議會建築並維持次要陰溝，又實施公共衛生法律。



市議會有建築工人房舍之權，且有建築甚多者。市議會管理公共沐所和公共洗衣作，設立公共圖書館和地方公墓。半數以上之京都市，曾經成立電燈廠。若得衛生部之同意，道議會和京都市議會所可行使之權力，可以交換。

在二十八個京都市之間，尚有聯絡機關，稱為京都市常備聯合委員會 (Metropolitan Borough Standing Joint Committee)。二十八個京都市和倫敦城均有代表，每季開會一次。聯合委員會為自動的組織，各市無參加之義務，實際均曾派員參加。組織之目的，在於共同利益上，採取一致行動。

#### 京都警察區域

前段曾謂道議會和京都市議會均不主持倫敦警察事宜，倫敦城之警察，由衆議會之公安委員會主持之。在倫敦城之四周六百五十方英里，為京都警察區域，包含倫敦行政道全部，以及幾個行政道之一小部分。這個區域由一八二九年 Peel 所提的議案成立之，有警察總監 (Police Commissioner) 一人，由王權委任之，無固定之任期，以內務部 (Home Office) 之意志為轉移。警察總監大抵有很久的行政經驗，每年支薪二千五百鎊，有助理總監三人協助之，均為王權所委任。京都警察士官約二萬人，居世界首位。警察總監主持全部組織，維持警政紀律，財務則由王權委任財務員擔任之，財務員負責建築全部警察分局，與外界訂立契約，訂購材料，並主持一切與公安事宜無關係之事務。倫敦警政之有效率，為世界所共知。

以上所述，為倫敦之主要政府機關。此外尚有京都飲水局 (The Metropolitan Water Board)，京都救濟局 (The Metropolitan Asylum Board)，導河局 (The Thames Conservancy)，倫敦商埠管理處 (The

Port of London Authority) 以及一百以上教區會 (Parish Vestries) 其組織和職權，非本節所可及敘述矣。

### 參考書

- Walter de Gray Birch, Historical Charters and Constitutional Documents of the City of London. 1869.  
A. E. Davis, The Story of the London County Council. 1924.  
R. B. Fosdick, European Police Systems. 1915.  
A. J. Glasspool, The Corporation of the City of London its Ceremonies and Importance. 1924.  
G. L. Gomme, Governance of London. 1907.  
M. L. Gwyer, Evidence given before the Royal Commission on London Government.  
C. F. G. Masterman, How England is Governed. 1922.  
W. B. Munro, Government of European Cities. 1928.  
G. Norton, Commentaries on the History, Constitution and Franchises of the City of London. 1869.  
F. A. Ogg, English Government and Politics. 1934.  
A. Webb, London of the Future. 1921.  
Second Report of the Municipal Corporations Commission. 1835  
Report of the Royal Commission on the Metropolitan, Board of Works. 1888.  
Report of the Commissioners appointed to enquire into the Local Government of Greater London. 1923.

### 第八節 中央政府和市政府之關係

英國城市無憲法上的保護，國會至尊，可以變更任何市區之政府形式，可以授予權力，可以視奪權力，並可廢

除市區。但英國憲法中亦有多種風俗，慣例，和古傳，足以限制政府，與一切成文的公文有同等效力。而地方自治上的原則，尤為根深蒂固的古傳。

中央政府對於地方政府所行使之行政管理，全為最近百年之事實。在一八三五年以前，中央政府既少行政上的管理，國會復時時通過特別法案，授權力與各個市府，以致系統紊亂，市政腐敗，以救貧行政為最劣。一八三四年之救貧律因以出現，成立中央委員會，以監督地方救貧事宜。此後愈覺中央有管理地方之必要，遂取消委員會，成立救貧部 (Poor Law Board)，至一八七一年，改為地方政府部 (Local Government Board)，管理地方事業之範圍，亦逐漸增大。至一九一九年，更取消地方政府部，而成立衛生部 (The Ministry of Health)。

英國中央各部與地方政府有關係者甚多，茲將主要各部，簡述如下：

(一) 衛生部 英國之衛生部，不僅管理地方衛生行政，更主持公濟問題，劃定疆界，編訂統計，通過借款，查帳目等項事宜，與法國內務部之性質，大抵相似。衛生部長為重要關員之一，為政治官吏，與政府同進退。衛生部之職權，異常複雜，非專家不易知其究竟。概言之：此部之效用，可分為四大類：

(甲) 立法權 衛生部可以利用議案和法令，以規定救貧衛生和地方疆界各項問題。但該部所下命令，須有法律根據，臨時命令須由國會批准，始有效力。衛生部若濫用權力，人民可控之於法庭。

(乙) 行政權 市政府所訂數種地方方法，須得衛生部之批准，違反法例之規程，衛生部有廢棄和修改之權力，此外如醫官和衛生調查員之委任及撤職，亦須得衛生部之同意。不過衛生部之效用，在管理和指導方面，

而不在執行。

(丙)顧問權 衛生部對於市政府多數效用，可以隨時貢獻意見；市政府得隨時利用衛生部內專家之意見。衛生部之案卷中，對於市行政方面，有極有用之材料。衛生部對於公濟衛生房舍飲水以及借款等項問題，貢獻意見於國會，關於此類問題之議案，多由衛生部提出。以私人議案言，衛生部之報告和批評，極爲國會委員會所重視。國會成立專務委員會時，尤多利用衛生部之材料和專員。此外私人對於地方政府議決案，亦可控訴於衛生部，由部派人調查，根據事實處決之。

(丁)財政權 衛生部亦有管理地方財政之權力，一切市借款，須由國會或部院批准之。根據習慣，一市倘欲得大批借款，則在國會內進行私人議案；普通借款則呈請衛生和交通等部批准。衛生部審查地方政府各項帳目，但市政府之帳目，審計之方法不一。教育委員會之帳目，以及接受中央政府各部院津貼之委員會；如警察和房舍之類，其帳目均由衛生部所派地方審計員 (district auditors) 審查之。其他一切市帳目，則由市審計員三人審查之，其中二人由選民推選，一人由市長委任。此外衛生部有要求一切地方政府報告全部帳目之權，每年市秘書選舉呈報一切收入和支出，衛生部雖不能否決任何項目，但可令市政府注意非法的和過量的支出。

衛生部效用既繁，官員亦衆，計有數百人之多，有助理員，工程師，醫官，地方審計員之類，此輩均由部長呈請王權委任之。工作有效率，則職位穩固，無無故被撤退之虞。

(二) 商務部 (The Board of Trade) 商務部由委員十一人組織之，委員會從不開會，一切事務由部長和行政人員主持之。商務部之主要職責，在採集並印行商業消息，協助英國工商各業，實施工商業上之法律，大部職任與地方政府關係甚少。但商務部之權力，交通和經濟司，則不時與地方政府接觸，此司主持發展水力，電力等項事宜，商務部更管理煤汽事業及度量衡。

(三) 交通部 (The Ministry of Transport) 市政府若欲借款，以備購買建築和推廣電車，電燈，輪渡，碼頭之類，則將其計劃呈之交通部，求其批准。

(四) 內務部 (The Home Office) 內務部長大抵為閣員之一，主持與法律和公安有關係之任務，大抵關於監獄，赦免，外人，酒店，青年法院，公共道德，警察，入籍，視察工廠和礦產之類。內務部與市政府接觸最多之事務，在視察警政方面。中央政府補助地方警費，內務部不時派遣人員調查地方警政，調查員認為有效率，則地方政府得警費之半；認為不善，可停止津貼。自一九一九年後，內務部對於地方警政，管理較為嚴密。

(五) 農漁部 (The Ministry of Agriculture and Fisheries) 此部管理地方政府內主持下列各項事務之官吏：如獸疫之預防，市場之管理，食物和藥品之檢查，害蟲之消除，地方漁業之保護之類。此部有專家官吏，地方政府可隨時徵詢其意見。

(六) 教育部 (The Board of Education) 此部主持視察學校，分配中央政府補助中等教育之津貼，但不能直接干涉學校行政。地方教育機關若不實施法例所規定之職責，教部可於視察後，強迫其執行。關於建設校

舍之借款，須由衛生部批准，地方教育之帳目，亦由該部所派地方審計員審查之。

以上所述各部，與地方政府接觸之時間較多，此外尚有其他部局（見表），亦常與地方政府發生關係。中央與市政府之關係甚繁，主要者如下：

- (1) 視察 (Inspections) 例如中央派人調查地方警政之效率。
  - (2) 調查 (Enquiry) 關於借款，疆界之變更，行政上之控告等類事實。
  - (3) 逐年報告 (Annual returns) 如財政，衛生，救貧，教育，瘋狂，生產，死亡，婚嫁等項上之統計。
  - (4) 審計 (Audit) 如衛生部所派審計員，審查用於教育衛生等項事業上之款項。
  - (5) 編訂關於地方政府之職責上的規程 (Rules and Regulations) 地方政府若有溺職等情，中央部院可請高等法院頒發法令 (Writ of Mandamus) 使地方政府負責。
  - (6) 中央不時發散傳單 (Circulars) 對於地方職權上，貢獻意見。
  - (7) 中央部院頒發臨時諭令 (Provisional Orders) 授予權力於地方政府，此項權力得之於國會。
  - (8) 中央對於地方事業，予以津貼 (Grant-in-aid)。
  - (9) 批准委任 (Approval of appointments)。
  - (10) 地方政府所通過之地方方法 (By-laws) 須經中央部院批准。
- 在英國，中央政府管理地方政府，大抵由中央津貼促成之 (Grant-in-aid)。津貼為中央政府補助地方政府。

之款項，用以實行其固定效用。津貼可爲一次協款，然大抵係每年協款；有係無條件協款者，大抵受有條件之限制；津貼之數目有固定者，亦有不固定者。五十年前，全部津貼約計三百萬鎊，近日則增至七千五百萬鎊，道市所得協款，約佔全部收入百分之三十二，普通市僅得百分之二十六。

地方之協款事業：有教育，警察，街道，建築，衛生，房舍和公濟之類，凡受協款之事業，中央有調查監視查帳和批評之權，Sidney Webb 以爲協款最足以造成中央和地方間之適當關係，較之美國地方自治的混亂，和法德之官僚政治，良善多矣。不論協款方法是否良善，其足以促進權力集中，固無疑義。因地方既接受協款，不得不歡迎中央之調查員和審計員，官吏去後，而報告和建議相繼而至，建議變爲命令，不實現命令，則有失去協款之危險。

英國既經採取協款辦法，祇得繼續補助，若停止補助，則須增高地方稅，且必引起地方之抗議，雖強固政府恐亦未敢停止或減少津貼。故英國中央政府對於地方政府之協款，必有加無已，可斷言也。

英國市制之特點有五：（一）研究英國市政府之學者，每以英國爲純全民治，中央補助地方，而不干涉之；中央監督地方，而不指揮之。市官吏（數種職務除外）之任免，與中央無涉，對於地方組織和財政（除少數規定外），中央不直接干涉之。（二）中央與市政府之重要關係，在財政方面。中央對於地方重要效用，予以津貼，避免直接干涉之形式，坐收間接管理之效果。此種辦法，英人以爲至善至美。（三）英國地方政府議事立法行政合一，地方問題範圍既小，影響亦小，利權單純，議事行政合一，辦事比較便利。（四）實行參議會制度，使議會常得有經驗之人主持之。（五）議會每年改選三分之一，常使舊會員佔多數，故地方政策穩固。（六）地方官吏作事有效率，行

政有秩序，絕少腐敗行爲。

英國市制亦有下列各項弱點：（一）無主持全局之人，市長僅有虛名，祕書則偏重法律問題。市政府雖不時成立聯合委員會，而委員會和行政機關之間，每少合作之機會。（二）除正式官吏外，一切委員純屬義務，在民主政體中，殊欠公允，行政效率當受影響。（三）參議員之制度實非必要，養成守舊精神。議會每年改選三分之一，政策已屬穩固。（四）議事行政合一，行政影響議事，議事影響行政。

#### 參考書

- P. Ashley, Local and Central Government. 1920.  
J. H. Burton, Loans and Borrowing Powers of Local Authorities. 1924.  
W. A. Casson, Decisions of the Local Government Board.  
J. Chapman, Local Government and State Aid. 1899.  
J. J. Clarke, Local Government of the United Kingdom. 1933.  
G. D. H. Cole, Future of Local Government. 1921.  
H. Finer, English Local Government. 1933.  
R. Fosdick, European Police Systems. 1915.  
A. Goldfinch, State Control in War and Peace. 1922.  
G. L. Gomme, Lectures on the Principles of English Local Government 1899.  
J. W. Grice, National and Local Finance. 1910.  
M. Harris, Problems of Local Government. 1913.  
H. J. Laski, Grammar of Politics. 1925 (pp. 410-432).  
A. Newsholmes, The Ministry of Health. 1925.



参考文献

附页

The Labour Party, Local Government Handbook. 1924.

A. C. Roberts, Accounts of Local Authorities. 1920.

E. Tromp, The Home Office. 1925.

Redlich and Hirst, Local Government in England. 1904.

## 第二章 法國市制之沿革和實施

### 第一節 法國市制之沿革

法國城市之歷史甚久，遠至紀元前七八世紀。最先有 Ligurians 民族，後 Celts 南侵，佔據法國大部疆域，建立殖民地，並逐漸發展為大城市。遠羅馬軍隊佔據法國，此類城市逐漸興盛，巴黎，Marseilles, Bordeaux, Tours, 和 Amiens 等地，先後變為重要區域。羅馬人採用一種新的市組織，各城大底成立參議會和市議會，並設有法官以主持司法，維持治安。有些城市進行多種活動，建築道路和公園，成立公共浴所，設立水廠，並籌備各種公共娛樂。多數城市且已有固定租稅和財政系統。後羅馬軍隊退出法境，此類城市遂為野蠻民族所破壞，各城人口因以大減，有淪為村落者，亦有完全絕滅者，其倖免者則有賴於教堂之庇護。

自五世紀以至九世紀，史稱黑暗時期，法蘭族 (Franks) 侵入法境，法蘭君王將全法劃分與貴族，由伯爵 (count) 代表國王，治理城市及其附近區域，通稱為道 (county)。此輩大底殘暴，任意剝削人民。直至十世紀初期，城市生活始逐漸恢復。是時封建制度盛行於法國北部，封建侯王雖亦迫人納稅，並強服兵役，但亦能滅除盜匪，維持和平，使城市得以自行發達。城市既逐漸發達，急求解除重稅和壓迫，希望能變為自由市區。國王不欲諸侯坐

大，亦常協助人民，故於十一十二兩世紀中，叛變迭起，頗有推翻貴族之統治，而成立自由城市者，如 *Malines*，*Toulouse*，*Lille*，*Amiens* 等城是也。其他無力驅逐諸侯和主教者，不得不購買自由憲章，與古代英國市區情形大致相同。

不過各市所得解放之程度不一，在有些市內，封建地主所放棄之權利甚少，祇允許不徵收過量的賦稅，不任意逮捕市民。有些城市則得着自由憲章，可以推選地方官吏，可以訂立地方法，不受市外之徵稅，可以設立法院，可以維持軍備。實際此類城市已變為自由區域，由民選官吏治理之，主要官吏則為市長。

此類自治城市享受自由之時間甚短，因市民既得自治之權，隨即發生內鬩，富民排擠貧民，不使參加政治。故城市政府有不能維持秩序者，亦有無法籌款以舉辦公共事業者。國王不得不出而干涉，廢除前此之自由憲章，委任官吏以主持市政，地方自治權逐漸喪失，至中世紀末期更無所謂地方自治矣。

自中世紀以至一七八九年革命時期，地方自治上不特毫無進步，且被根本破壞。路易十四世 (*Louis XIV*) 迭下法令，廢除民選官吏，代以世襲的職位。表面似因地方選舉每易產生擾亂，實際則因國王需款孔急，職位附有遺傳的權利，於實官時可得較多的錢財。當時國王所委官吏，大抵不能勝任，不過彼輩不能獨立行動，而直受上級官吏之嚴密監視。皇室官吏駐守主要城市，根據國王之命令，指揮一切事宜。

在十六十七兩世紀中，法國社會和經濟活動，受政府之嚴密限制，城市之進步極緩。國內租稅繁重，工商業受過量之限制，而業會 (*guilds*) 復高築其壁壘，禁止會外人民參加同樣工藝。商業既不發達，殖民計劃亦不順利，而

長期戰爭使社會經濟益形枯竭。至十八世紀，城市狀況益趨惡劣，官職可以拍賣。

至十八世紀中期，巴黎人口約計七十五萬，街道建築甚劣，夜間異常黑暗。下水道傾入賽茵河（Seine），河水即供人民飲用，因以災疫流行。後巴黎暴民於一七八九年七月十四日襲攻巴士底監獄，導成世界中最偉大之革命，掃除暴政和階級，根本推翻整個政治系統。研究市制者稱今日之法國市制，實際始於大革命時代，蓋前後系統根本不同。

憲法會議於一七八九年十二月十四日通過法律，改組全部地方政府，冀欲成立一種統一的和民治的制度，宣佈四萬四千教區（Paroisses）全為地方自治區域，同稱為市區（commune），並組織統一的政府。根據這條法律，各市應設市長和議會，同由公民所推選，男公民大抵有選舉權，惟亦訂有財產資格，所以貧民不能享受此種權利。製憲人士之目的，在使各市區具有小共和國之形式，人民自選地方官吏，自辦地方事務，不受高級官吏之干涉。

製憲人士於進行其任務時期，表現充分的革命精神，主張區域間的平等，採取統一的組織，而忘卻鄉市區城之問題和需要在不同，故其所擬議之行政制度，市區認為簡陋，鄉區且以為過於複雜。實際這種制度之根本缺點，就是取消中央對於市政府之管理，即在一世紀之後，法人於地方自治方面，尙未有充分的準備。

過了幾年，新法律之缺點表現出來。當然此項法律實嫌操之過急，因是時法國人民從未受自治的訓練，驟與以過大權力，任其自由施行，中央不加以監視，自難免隕越之處。政客操縱地方政治，其暴虐更甚於前代官吏，並虛

鄉地方款項，且有變賣市產者。暴動和擾亂時有所聞，鬪爭殘殺絡繹不絕，革命領袖聞之大懼，蓋恐因省外之騷動而激起反革命運動。至一七九五年，中央政府覺有監督地方之必要，故是年新憲法中附有修訂市制之條款，保留公民選舉官吏之原則，但官吏應向中央機關負責。同時以郡區（*cajon*）為地方政府之最低單位，將大市區一律變為郡區，並將小市區（人口五千以下者）合組為郡區。此種變更雖亦有優點（便於維持市安），究不為人民所贊同，因郡區為人工的劃分，絕無歷史的背景。

上述市制存在至一八〇〇年，是時 *Napoleon Bonaparte* 執政，地方政府復經一度變遷。拿破侖復以市區為根本單位，將郡區變為司法區域。各市應有市長參議和議員，但市長參議和議員，或由中央政府直接委任之，或由中央官吏（行政長）代為委任，而分權原則和民主主義至是根本消滅。

拿破侖所成立的系統，其目的在集權於巴黎，以管理全國三萬六千市區。至是各行政道內設行政長一人，由中央機關所委任，亦僅向中央負責。行政道復分為行政區，設區長一人，不啻行政長之耳目。各市區內設市長一人，根據道區內官吏之意見，由中央委任之。拿破侖之行政系統極其重要，因其根本形式存在至今，對於他國市制影響亦極大。

拿破侖帝國之傾覆，對於法國地方政府未引起重要的變化，*Bourbon* 君主雖復位，並未恢復任何舊制度。至一八三〇年，*Bourbon* 君主復被驅逐，*Orlean* 系之 *Louis Philippe* 被選為王，維持開明君主制，允許改良都市制度。不過這種許可只實現了一部分，新政府使公民可以參加推選市官吏，並於一八三一年通過法律，規

定市議員應由市內有財產或教育資格之公民間接推選之，市長和參事由中央政府根據行政長之建議委任之，惟市議員可以被委。

至一八四八年，法國復變為共和國，新憲法規定：市內一切男公民均應有選舉權，至是市議員全由成年男公民選舉之。在人口不過六千之市區中，人民自選市長和參事，不受行政長之干涉，在大市中則由中央政府委任議員擔任之。四年後第二共和國變為第二帝國，小市失去自選市長之權利，至是中央政府廢除「委任市長和參事限於議員」之規定。拿破侖三世不惜應用政治勢力和腐敗行為，以支配選舉，藉以管理地方政府。

在第二帝國時代，市議員仍由選民推選之，但在多數大城中，整個選舉程序全屬虛偽。候選人大抵為擁護中央政府之人士，行政人員復應用其權勢而使之當選。並派兵至投票處，以威嚇反對派選民，報紙若反對政府派之候選人，政府則藉故處罰之。又反對派不能領得開會證，開會時每遭政府之解散。但是儘管政府干涉和壓迫，政府派候選人頗有不能當選者，因此有些市議會在反對政府的議員支配之下。雖然如此，獨立的議員並不能實施反抗政府之計劃，因市議員之重要行動，不得行政長之同意，則不能執行。行政長對於中央政府至為可靠，中央一有命令，則行政長可以干涉一切事件。市議會若不服從行政長之命令，中央政府可以下令解散之，而代以行政委員會。所以多數市議會除表決預算外，所能主持之事務甚少，地方自治活動因而大受影響。因此一般人不欲參加市選舉，以投票為無意義。

一八七〇年，拿破侖三世兵敗被捕，第三共和國出現，國會成立新政府，主張恢復第二共和國之市制。至一

八八三年，更成立委員會，以研究與市區有關係之法律，命令整理其條款，歸納為地方法典，於一八八四年四月五日通過上下兩院，稱為一八八四年之市法 (Loi municipale)。

一八八四年市法條目很清楚，編訂有秩序，計有百五十七條，大抵異常簡略。此後雖經多次修正，並另行增加十一條，其普通組織則未曾變更。根據該項市法，村鎮城政府之地位相同，同稱為市區。唯一例外則為巴黎，巴黎一方面為市，一方面又為道。此外另有數市：如里昂，馬賽，Bordeaux，Nice 之類，不受市法中警察條例之限制，而有其特別警察組織。

最近法國市區約計三萬八千個，其中二萬市區，人口少於五百；又有一萬五千市區，人口自五百以至二千不等；人口自十萬以至四十萬者，有十二市；里昂和馬賽近五十萬，巴黎人口約計四百萬。

法國地方區域多屬村莊和小鎮，人口在一萬以上之市區，約僅三百。大城人口增加甚緩，半因近五十年來，法國全部人口甚少增加；半因法人重農，人口未能集中於城市。

法國既分為三萬八千市區，各個市區之範圍甚小，不易自行舉辦公共事業。既經發現此種弱點，因於一八九〇年，通過法律，准許多數市區聯合進行特種事業，此項法律已變為市法之一部。

### 參考書

A. Babeau, La ville sous l'ancien régime. 1880.

G. Bourgin, Histoire de la Commune. 1907.

G. Bourgin, La première journée de la Commune. 1928.

- A. Esmein, Histoire du droit français.  
 A. Gasquet, Précis des institutions politiques et sociales de l'ancien France. 1885.  
 Heile, Constitutions.  
 A. Luchaire, Les Communes françaises. 1890  
 L. Morgand, La loi municipale. 1923.  
 Henri Pirenne, Medieval Cities. 1925.  
 L. Fuchs, Essai sur la candidature officielle en France depuis 1851. 1922.  
 A. Bombard, Histoire générale du IV<sup>e</sup> siècle à nos jours.

各世總額 | 額

Villes	1821	1828
Paris	2,906,472	2,871,429
Marseille	586,341	652,196
Lyons	561,592	570,840
Bordeaux	267,409	256,026
Lille	200,952	201,921
Saint-Etienne	167,967	193,737
Nantes	183,704	184,509
Nice	155,839	184,441
Toulouse	175,434	180,771
Strasbourg	166,767	174,492
Le Havre	163,374	158,022
Rouen	123,712	122,898
Boubaix	113,285	117,209



比 國 市 政 事

大 國

Toulon	106,831	115,120
Nancy	113,226	114,491
Clermont-Ferrand	82,577	111,711
Reims	76,645	100,998

第二節 市選舉和地方黨派活動

在法國市選民推選市議員，組織市議會，議員推選市長和參議。市政府編訂選民單，一切男公民年在二十一歲以上，居住市區內滿六月者，皆有選舉權。任何公民雖非一市之居民，而其他資格符合，並在該市繳納四種主要市稅之一，繼續至五年者，亦可註冊而為該市選民。例如一人在一市內設立店舖，而住於市外，仍可在該市內投票，選民自決在居留地或在納稅地投票，但以一處為限。法國婦女無參加地方選舉和國會選舉之權利，這是違背民主精神之事實。

由此可知法國市選舉權實際包含一切男公民，既無教育資格之限制，亦無財產和納稅之規定。但亦有數種限制：選民若犯規定的罪惡，在判決時間內，喪失其選舉權。投票舞弊者可終身失去選舉權，法庭判定遞奪公權，則報告適當的行政機關。婦女迄無選舉權，前此衆議院曾提議案，與婦女以選舉權，但為參議院所否決。後左派當政，社會主義者亦不主婦女參政，以婦女易受教堂之影響，而反對社會主義。

在各市之市政廳內 (mairie) 存有市選民冊 (liste électorale)，每年編訂之。編訂事宜由市長會同行政長

所派官吏一人，和市議會所推選之代表一人，組織註冊局，共同主持之。大市復分爲選區者，則分區編訂選民冊，各區成立註冊部，市長委派參議一人代表出席。

註冊局每年正月開始編訂名冊，以上年度之名冊爲根據。本年度若有死亡離去或喪失公權者，則取消其姓名。凡於三月底年滿二十一歲，或住滿六月者，概行補入，名單既成，謄寫兩份，一份呈送於行政長，一份留存市政廳，以備公共閱覽。任何選民認爲有遺漏或錯誤者，可以口頭抗議，或用書面抗議，公布三週後，再將名冊交回修正部，從事修正，市議會另推議員二人，合組修正部。市民對於此部之決議認爲不滿，可陳訴於法院。對於法院判決不滿意，可上訴於大審院 (Court of Cassation)。至三月終了時期，名冊修正完畢，更抄寫兩份，一份呈報行政長，一份留存市政府。

選民冊於三月編訂完畢，地方選舉於五月舉行，每四年舉行一次。在正式選舉之前一月，各種政治組織和私人團體舉行會議，討論各種政治狀況，提出適當候選人。至正式選舉時期，候選人之數目逐漸減少。候選人大抵趨附黨派，以求選舉上之勝利，在大市區中，獨立候選人當選者甚少。

法國關於選舉運動方面之法律，其意義在使選民和候選人皆能有自由行動。既然沒有正式提名的程序，因此選舉官吏亦不預備選票，選民自行預備。在各市區於選舉前數週，市政府建立特別廣告欄，以備張貼競選廣告，各候選人或各個候選名單所得之篇幅，大致相等，欄外不得張貼廣告。

直至一九〇七年，除預行通告警察機關（數小時前）外，任何公共集會均爲法律所禁止。以政治集會言，須

於開會前兩小時通告警察，並須有相當聲譽之公民二人負責主持會議。自一九〇七年後，集會已無通知之法律義務，但建議人每每通告警察機關，藉以規避一部分法律責任，並且既經通知，則隨時可以呼喚警察，以維持秩序。

選舉日期由行政長下令規定，至遲於選舉前十五日，須在市內公佈。法律規定選舉須於星期日舉行，地方選舉和國會選舉不在同日舉行。以補充選舉（by-election）言，行政長可隨意指定日期，但通常總在星期日舉行。投票地點亦由行政長指定，在小市中祇需要一個投票處，大多利用校舍；在大市中需要多數投票地點，則借用公共機關，甚至借用私人房舍，一市若僅有一個投票處，則由市長主持之；若有多數投票地點，則由參議分別擔任之，不足則由年高議員分別主持。投票處於晨八時開始，於下午六時停止，行政長可令其提早投票。

法人於集會時期，大底首先組織一個委員會，推選一個主席，他們辦理選舉也是如此。法律規定投票開始時，主持選舉人員，可就到會選民中，選擇年齡最高和年齡最輕之選民各二人，以能讀書寫字者為限，擔任選舉委員。這五個人組織選舉委員會，又於選舉開始時期，須有委員三人到場，由多數取決一切問題。有時選民以擔任選舉委員為榮，通常委員會主席難得選民樂於終日服務。委員會推選書記一人，但書記不為委員之一，亦不參加解決問題，其主要職責在記載投票所之經過，以及臨時發現之事實，俾於發生訴訟時期，可以據為事實之根據。為保存投票所之尊嚴起見，選舉委員不得當場談論政治，一切辦理選舉之人員，均無薪給，這又與美國選舉方法根本不同之點。

法國投票所內之供應，至為簡單。室中置桌一，上有票箱一隻，另有小箱一隻，以為存儲選舉證（bulletin de vote）

Ballot) 之用，此外尚有選民冊一本，又記錄一冊。選舉委員據坐桌後，市長坐於中央，書記位於桌旁。選舉開始時期，選民到場呈繳市政廳所頒發之選舉證。選舉證上載明選舉之時間和地點，並由市長簽字，再加蓋市印。在有些市內，選舉證由郵局轉遞；在大市內，則市民須親往市政廳領取，領取時並須簽字，此種簽字有時可以證明選舉有無舞弊情形。

選民到投票場時，須呈驗選舉證，若不能繳驗選舉證，則須覓證人二名，以爲證明，藉以杜絕舞弊。選民呈驗選舉證時，書記則根據選民冊，以證明其姓名和住址，委員會主席截去選票之一角。選民未攜帶選舉證，委員會則填發之，亦截去一角，委員會然後計算截下之票角，以與所投選票相比較。

在法國國會選舉雖應用正式選票，市選舉則不供給選票，選民須自備選票。法律規定選票必爲白紙，應無任何標記。實際在每年選舉時期，候選人大抵印成多數選票，或郵寄於選民，或沿戶分散。各個候選人於開選時期，僱用人員，於選舉場入口，散發選票。選民決意推選何派人員，則接受何派選票，若未決定推選何派人員，或不願表示其意志，則接受各派之選票，待至投票時，再行決定。

在一九一四年以前，選民到投票所，即將選票交與選舉委員會主席，主席投之票箱。因爲候選人所準備之選票，其大小和形式各自不同，甚有應用極淺的有色紙張，選舉因而失其祕密。以後法律規定，選民在將選票呈繳選舉官員時，應將選票納入信封內，信封由選舉官吏所供給，其色白，但不透明，大小亦復相同。選民到投票處時，領得信封一個，然後退往隔間的填寫處 (isoloir)，填寫選票，填成後，納入信封中，並將其封起，然後繳予選舉委員會主

席，主席投之票箱，如此選舉始能維持秘密。或曰：法國城市何以不供給正式選票？應之曰：法國無正式提名程序，法人所以不贊成正式提名，惟恐正式提名影響選民之選舉自由，並恐政府因此包辦選舉。不過國家選舉既經採用正式選票，則市選舉方面，亦有採行之可能。

法國市選舉之進行，頗有秩序，除投票處附近較為擁擠外，其他區域似不知有選舉也者。不若美國於選舉時舉市若狂。通常在投票所附近，選民聚集討論政治，雜以雄辯。多數選民如期前往投票所，投票後即他去，但投票所時時擁擠，因選民於投票後，無即行退去之必要，滯留投票處一事不為法律所禁止，當然投票處若有意外事件，委員會可以召請警察以維持秩序。

投票時間終了時期，主席開票箱，查驗投票之總數，再與截下之票角對照，若數目不符，則載之記錄。若有三百選民投票，主席則就到會之選民中，委任助理數人，幫同數票，能讀書寫字之選民，均可當選。開票全屬公開，選民可以擁入投票所，觀望開票，雜以喝采和反對之聲。選票數清後，即正式公佈。書記將選舉經過作一報告，由全體委員署名，連同廢票以及各項公文記錄，呈送行政區長。其已經數清之選票，則當衆焚燬。當然這種辦法至為奇怪，因選票既經焚燬，則無法復查，唯一辦法在查驗可疑的選票。不過可疑的選票究不甚多，在法國票上所選候選人名，若超過應選人之數目，則祇有前數名有效。一個信封內若有幾張不同的選票，則一律作廢，若有幾張相同的選票，則認為一張。選民若簽名於選票上，則該項選票無效。

候選人必能得所投選票半數以上，並須佔登記選票四分之一，始能當選。候選人若不能符合此種規定，則不

能當選，可於下星期日舉行第二次投票（Ballotage），以比較多數爲當選。大市中社會和政治組織甚多，第一次投票時選票大底分散，第二次投票乃爲常事。

法國訂有嚴厲的法律，以防止腐敗行爲，假冒，恐嚇，賄賂，擾亂投票秩序之類，皆可由正式法庭審理之。關於選舉程序上之不合法，則由行政法院處理之。選民若發現此類行爲，可即報告選官，或在五日內上訴於區長或行政長，由道行政法院調查其虛實，以定其是否違法。對於行政法院之判決認爲不滿，可上訴於國務院（Conseil d'Etat），國務院爲法國最高行政法院。

在法國候選人於競爭選舉上所用款項，不受限制，但不能有腐敗行爲。實際法國候選人之平均費用，小於他國，半因選舉經費難於籌措，半因法人於選舉運動方面，不喜鋪張揚厲。

法國政黨之組織和紀律，與英美不同。法國政黨或爲大而無組織的黨派，並有政綱；或爲小組組織，而無政綱；或因時而產生，少後即行消滅。總之法國黨派既多，而變幻亦無常。其黨派複雜之原因，大抵爲歷史的事實，又法人偏重個人主義，各有政治主張。政黨之政綱，若與個人之意見不符合，則個人可隨時離棄之。

法國政黨繁多，政治複雜，人所共認。究其繁多之原因，不在種族或宗教上之區別，法人大抵爲法蘭西民族，幾乎全爲天主教徒。亦不格於區域觀念，因法人之情感，幾乎全國一致。其主要原因似爲大革命的結果，這種猛烈的政治演變，影響及於全國，並繼續至數十年之久。更於一八三〇年，一八四八年，一八五一年，及一八七〇年先後爆發，根本破壞社會制度。至於法人稟性，傾向高度的個人主義，亦爲政黨紛歧之原因。前此法人處專制暴政之下，首

論思想俱不自由，革命以後，一切束縛掃除盡淨，而盡量發揮個人主義的精神。法國人民似各有固定政治理想，政黨之政綱須與本人之意見完全符合，否則必逕然脫離之。一個選民若主張維持龐大的軍隊，則必加入提倡這種政策的政黨，不論其整個政綱如何也。換言之：必政黨之政見與個人之意見適相吻合，選民始願加入；必黨魁之意見與個人之意見絕對相似，始願擁護之；並且法國選民與領袖之關係，每較深於黨派。

上述的政治現象，現已逐漸變更。二三十年前之法國政黨，實際不過是私人組織，既無固定之政綱，亦無真正的團結力量，更無精密的組織。候選人競爭選舉，大抵依賴本人對於政策上之宣言，以及本人戚友代為宣傳，未敢全然信賴所依附之政黨。黨派忠心既然如此鬆懈，政客同時加入二黨者，頗不乏人。法人不以為奇異，蓋以附黨為情感問題，而不為原則或信條問題。

以國家政治言，選民與黨派之關係，已漸趨穩定。當然法國今日黨派之多，不減於前，但組織已漸趨穩定，政綱亦逐漸鮮明，而政綱相同之黨派，並漸能合作。觀一九二〇年之國家大結合（Bloc national）以及一九二四年之左派大結合，可知法國政黨已逐漸形而為派。當然政治結合，是小黨合作之行動，但各黨自有其特殊組織，各有其宣傳經費，並且各自獨立。

在國家政治上，政黨雖聯合為派，以競爭政權；在地方選舉運動上，則無甚影響。一般選民仍以獨立行動為可貴，今後仍宜提倡之。又法國選民對於候選人之忠心，每甚於黨綱。在法國，市議會候選人不甚討論地方問題，他們的宣言每多聳人聽聞的言論，但不着邊際，無法斷定其意義。這類宣言有時伸述人類的權利，大同的理想，以及法

國的前途種種問題；甚少敘述候選人之公共服務的成績，以及其於當選後所擁護之政策。

在法國地方選舉運動中，候選人可以討論國家安全，敘利亞代管地，法國對於美國之戰債種種問題，甚少討論純粹地方問題。法人對於此點，不以為異，因大市之市議會候選人，常常積極參加國家政治，甚有已任國會議員者。赫禮歐(Edouard Herriot)於擔任總理時期，繼續為里昂市長，候選人既能兼任地方和中央之選任職務，則國家政治問題易於牽入市選舉運動中。

法國中央政黨至衆，各有其特殊的名稱，但非必代表其色彩。例如在社會主義各派中，有號稱為社會主義急進黨者，實際其政策和行動毫不激烈。法國計有十數黨之多，此外尚有各種組織和結合，亦均參加政治活動，自極右以至極左，應有盡有。所以法國選民不論其思想如何，總可加入一個適當的黨派。

在法國地方政治上，亦有同樣的政治分野。究此非謂各個黨派於地方選舉時期，皆提出該黨之候選人名單。反之，小黨大抵互相結合，結果各個聯體共同提出一個名單，故於每次選舉，總計不過提出四五個名單，或僅有兩三個名單競爭選舉。黨派間今日可以互相敵視，明日可以聯合，凡此皆視政黨領袖間如何接洽為轉移。當然有些黨派亦無結合之可能，例如極右各黨與共產黨和社會主義聯合黨勢難聯合。但各派之溫和黨，則毫無結合之障礙。

英美各國之政黨組織，大致相同。各黨大抵都有中央委員會，主持全黨的事務；並有地方委員會，辦理地方黨務。在法國政黨之組織，則至不一致。有些黨派僅略有組織的形式，其他如社會主義各黨，則有精密的組織。各市和



各地方政府皆組有黨代表會議，全國則有國家協會。例如社會主義聯合黨之國家協會，不特管理該黨之國會議員，並能管理地方黨務人員和該黨機關報。該黨亦有固定的政綱，任何候選人若欲得該黨之協助，必預行簽約，保證於當選後，共同實現該項政綱。至於中右各派政黨，則缺乏此種組織，但組織亦漸有進步，紀律亦逐漸嚴密。

法國社會主義黨的興起，對於政黨組織，有三種重大影響：（一）使於國家和各市政治上，政黨的分野趨於一致。因社會主義各黨各派，不論對於何種問題，要求擁護者表現同等的忠心。（二）社會主義各黨的勃興，迫使資產各黨注意本身之組織，改進其宣傳方法。（三）使小黨由合作而進入結合，同派競相結合，頗有形成左中右三派之趨勢。

既經解釋法國政黨之趨勢，現在可以敘述候選人如何產生，當然在大小不同的市內，情形亦復不同。在小市區內，政黨沒有真正的組織，亦不甚活動，市議員大抵連選連任，固不論其所屬何黨也。大市如里昂、馬賽、包都（BOULOGNE）之類，重要政黨大抵組有地方機關和委員會，在選舉之前數週或前數月，各黨領袖即作各項準備。接近的黨派互相接洽，共同提出候選人名單。有時一個候選人之姓名，發現於幾個名單中，不過這種情形現在已不多見。這種名單印成後，分頭寄送於選民，並附以傳單，頌揚候選人之能力和成績。在選舉之前一二週，各個選民所得各項名單，約有十數種之多。候選人亦可自行結合，共同提出名單。

名單既經提出，選舉競爭因而開始，各黨替該黨候選人竭力宣傳。在法國大市內，選民組有各種俱樂部，此類私人集合殊無固定機關，或在咖啡館召集，或在其他公共場所舉行。或由地方重要領袖講演，或由兩個領袖辯論。

俱樂部之性質和種類甚多，不論選民之政治色彩如何，不論其參加何種職業，總可覓得願意加入之集會。此外尚有各種秘密集會，亦積極參加地方政治和國家政治。又法國報紙大抵為私人機關報，於選舉時期，對於競選人員和政策，不惜表示鮮明態度。

### 參考書

- J. Barthélemy, *Le vote de femme*. 1910.  
Caroli, *Le manuel du candidat*. 1924.  
Corcos, *Catechisme des partis politiques*. 1932.  
A. Dodanbaum, *Des affiches électorales*. 1903.  
P. Drillon, *La revision des listes électorales*. 1914.  
M. Jourdain, *Guide pratique des élections municipales*. 1925.  
E. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*. 1914.  
Ch. Rabany, *Guide général des élections législatives et municipales*.  
A. Siegfried, *Tableau des partis en France*. 1930.  
Solau, *French Political Parties*. 1928.

### 第三節 市議會 (Conseil Municipal)

法國市議會由人民推選，議員之數目，大抵以市區之大小為標準。人口五百之市區推選議員十名；人口二千五百之市區，推選議員十六名；人口一萬之市區，推選議員二十三名；人口在六萬以上之市區，推選三十六名，此為最多數。巴黎推選八十名，里昂推選五十七名，均屬例外。至於選舉方法前章已經述及，在人口一萬以下之市區中，

舉行全市選舉；在人口較多之市區中，則分區選舉，各區推選規定的數目，議員任期六年。

法國市議會選舉大底於五月第一星期日舉行，若須舉行第二次投票，則於第二星期日舉行。議員選定後，市議會即行開會，着手組織，並按照議員年齡之高下，擬定一個名單，議員出席議會時，均須遵照名單就席。議會互選一人為名譽秘書，並由會外委任有給助理秘書一人，主持文書事宜。市議會第一次開會時期，推選市長一人，參事若干人。推選市長時，由年長的議員主席；推定後，一切會議均由市長主席。議會討論市長之逐年報告和帳目時，則另推參議或議員主席；市長可以出席，並可答復問題，但於議會表決時期，則須規避。表決後主席須將議會決議案，呈報行政長或行政區長。

除五月會議以外，市議會每年至少須於八月，十一月，及十二月，舉行三次定期會議，固定日期由行政長下令規定。行政長若未下令，可由市長召集。會議在市政廳內舉行，一切討論均為公開，若由多數議員議決，亦可舉行秘密會議。除四次定期會議外，行政長可以准許召集特別會議，市長亦可自行召集，但須報告行政長，並須說明召集之理由。行政長不能干涉召集，不過市政府有通知行政長之義務，行政長亦可派遣代表出席議會。定期會議不得超過十五日，但討論市預算之會議，可繼續至六星期之久，若得行政長或區長之同意，仍可延長。以特別會期言，法律未曾規定時間之限制。

法國市議會開會的方式，與英美市議會不同。後者每週，或每二週，或每月開會一次，每次開會一下午，或一夜而已，如此可以隨時將重要事務，提出議會討論。法國市議會不常開會，一經召集，則有多項事務急待討論，故每

次開會，大抵延展多日，事務完畢時始正式休會。按照法國習慣，除有重大事務發生，可以召集特別會議外，其他各項問題須等候很久，始能提出議會討論。不過在大市中，最近已有每月召集一次特別會議之習慣；在小市中，一切重要事務，市長大抵先與參議和重要議員磋商，然後自行負責執行。

根據市法，法國市議會僅能討論其權力範圍以內之事務，不得涉及行政道或國家之政治問題，尤不可批評中央機關或行政長之政策和行動。議會倘不遵守此項規程，則有受斥責之可能，若繼續違犯，行政長可以停止各該議員出席之權。不過雖有此種規程，而兼任國會議員之市議員，在市議會中每每談及國家政治問題，行政官吏究亦不便加以處分。

根據市法之條款，行政長可以停止議員出席議會之權，但至多以一月為限。若以為不足，行政長可以報告總統，總統可以下令解散議會，同時成立委員會，委員由總統委任，自三人以至七人不等。委員會僅能辦理緊急事務，不得通過市預算，亦不得變更市行政人員，僅可進行例行公務，以待新議會產出。新選舉必須於解散後二月內舉行，被停職之議員，有重行當選之權利。

中央政府對於地方機關既有停職和解散之權力，故能迫使實行其職責。此點究有危險，因行政長和市議會若代表不同之政見，則行政長可以應用此項權力，以行其政治之私。不過行政長行使停職之權，多非武斷，而被停職之議員，亦可上訴於國務院。國務院為最高行政法院，行政長若有濫用權力之處，國務院可以取消其停職之命令。且行政長對於內務部長負責，中央在地方之官吏，若有非法行為，或越權的舉動，衆院議員可以隨時提起質問。

且總統之行使解散權，須根據部長之意見，部長還須向國會負責，未可有任何專斷的行動。

市議會尙受有多種規程之限制，例如必有多數議員出席，始能進行其事務，若經兩次召集，尙不能湊成多數，則亦可開會。議員若連續三期未出席市議會，且無缺席之理由，行政長可宣佈其出缺。議員若欲辭職，須向行政長正式提出辭呈。一切問題須經議會多數通過，贊否兩方票數相等時，由市長投票解決之。一切會議不論爲秘密或公開，其記錄須於八日之內，佈告於市府門前，以備民衆閱覽。

市議會於議事時期，有三種不同的表決方法：（一）以起立表決，不須投票；（二）投票；（三）秘密投票。市議會通常以起立表決，若有四分之一議員要求，可採取正式投票；若有三分之一議員的要求，可實行秘密投票。議會推選市長參議和官吏時，亦採用秘密投票。

法國市議會之職權和責任，記載於市法五六、五七、五八諸條，卽爲市法之最重要部分。市法首先伸述市議會計議整治市區之事務；然限制其權力範圍，並限制其施行權力之方法。對於市議會與市長和參議兩間權力上之分配，一般人之意見不甚懸殊。至於何種權力應由市議會獨立施行，而不受行政長之管轄？何種權力應由市議會行使，但須受行政長之管理？一般人之意見至不一致。簡略言之：在市議會方面之最後規定，爲自治派和集權派兩方之折衷意見。

市法所賦予市議會之普通權力，可分爲三大類。第一類爲純粹顧問性質，是由高級機關主動，市議會祇能參加意見，非必可以被採納。第二類權力市議會可以自動行使，但須於高級機關批准後，始能生效。第三類權力爲市

議會可以自由行使，不須其他機關批准之。這三類權力並無絕對明顯的分野，高級機關不時要求國務院規定其領域。

(一) 顧問權 凡此皆為高級機關之權力，不過在高級機關行使這類權力時，須徵求市議會之意見，但無接受其意見之義務。市議會若不願貢獻意見，亦可照常進行。高級機關於實行此類權力時，若不徵求市議會之意見，國務院可以其非法而否決之。關於市疆界之變更，公濟之設施，道路和主要街道之建築，慈善捐輸之接受（在中央政府監視之下者），以及關於市內學校方面之事項，市政府均僅有顧問權。此外中央政府對於任何問題，認為有徵求地方意見必要時，可隨時訓令行政長徵求之。藉以與地方共同負責，或藉以展緩執行。

(二) 執行權 市政府之大部分權力，可以自由執行，但須得上級官吏批准。此類權力會記載於市法六十八條，最要者如市產之買賣抵押轉租之類。因多數法市所有市產甚多，每年收入甚大，財產雖屬於市，而市政府未可自由處理之。此外如市道路的變更，街道之定名，公園和公地之建築和廢棄，均須得高級官吏之批准。法國之一切通行大道，不論其是否為市內街道，皆列入 *la grande voirie*，統由中央政府或道政府建築維持和修理，市政府不得過問。狹小道路列入 *la petite voirie*，由市政府管理之。高級機關既能管理寬大道路，因亦管理多種公用事業。

各市所表決之預算，亦受高級機關之嚴密監視。預算由市長擬訂，交由市議會表決，通過後呈請行政長批准，一市之全部收入，若超過九百萬法郎，則該項預算須呈報內務部，轉請總統批准之。行政長對於市預算之收入部

分，可以增減，對於支出部分，則祇能減少。批准之後，大市之預算由總統下令宣佈之，小市之預算則由行政長下令宣佈之。必要時市議會亦可通過補充預算，但須經過同樣程序。市議會若不能通過市預算，則行政長可以代為擬訂，並下令執行之，但支用數量不能超過三年內之最高額。又法國市政府有法定的和任意的兩種權力，法定的權力為市府所必須執行，不執行則行政長可以干涉。

市議會若欲增加稅率，或徵收新稅和特別稅，須得行政長之批准。中央政府所以嚴密的管理地方財政，因為法國未曾劃分地方稅和中央稅，雙方之稅收相同，中央政府遂不得不保護其財源。市議會之借款權，亦受中央政府之嚴密監視，大借款均須得行政長之批准。若所借之款，須徵收長期之特別稅以彌補之，則須得中央政府之許可。又市議會若欲發行公債，以實現其建設計劃，亦須將建議和計劃呈報行政長，行政長交由財政顧問調查之。然後根據其報告，以定批准與否，甚至轉呈中央政府取決之。

市議會接受私人捐助，興辦公共事業時，亦須得高級政府之批准。因私人捐助大抵附有條件，甚有出於市府權力範圍之外，中央乃不得不監視和管理之。自歐陸國家觀之，大量之社會事業，不應由私人管理，亦不能根據私人之意見辦理，應由政府主持之。

總觀上述各點，可知法國市政府在高級機關監視之下，管理市產，通過預算，規定稅率，籌備款項，接受捐助，並辦理他類事業。凡此皆為政府之重要效用，此類效用若受高級機關之嚴密監視和管理，有何自治權力之可言。

(三) 獨立權 除上述二類權力外，市議會尚有少數獨立權力，不須呈准高級機關，即可自由行使。凡此皆

爲上述二類以外之權力，範圍既不廣大，性質亦不甚重要，通常爲例行公務，以及純粹市範圍以內不重要之事務。市議會推選市長和參議，因能大行管理市內各局之工作，並且對於權力範圍以外之事務，亦能產生重大影響。行政長固能行使否決權，但究以市議會爲民意機關，有時亦對之讓步，以免引起不必要之衝突。

當然市議會獨立權的範圍究甚狹小，因上級機關有否決權，並且市議會之效用，有須與市長和參議共同行使者。究竟何種權力屬於市議會？何種權力屬於執行機關？殊無明顯的分野。並且法國市長具有立法權，不得市議會之同意，即可頒佈命令。不過立法權和行政權之範圍雖不明確，究不致引起嚴重之誤會。因市長和參議均爲市議會所推選，出席其會議，並參加其討論，不得其信任則不能當選。並且執行機關之多種職權，須由市議會議決款項，始能執行。因此執行機關並不嚴格維護其特權，大抵和議會合作，市長時時徵詢市議會之意見，市議會亦尊重市長之意見。此外尚有數種權力，市議會於開會時期，自行執行，不開會時期，則由市長和參議代行。

### 參考書

Ce que demande la cité.

H. Chretien, De l'organisation du conseil municipale de Paris. 1923.

H. Corbel, L'Avocat des maires et des conseillers municipaux.

M. Felix, Fonctionnement des conseils municipaux pendant la guerre. 1917.

R. Griffin, Les biens communaux en France. 1898.

Huet et Souvard, Legislation communale.

M. Leroy, La ville française.

Morgand, La loi municipale. 1921.



Munro, The Government of European Cities. 1927.

Sauvart et Huef, Guides des maires et conseillers.

C. Sol, Le budget municipal. 1925.

Le Vallette, Loi municipale du 5 Avril 1884 annotée et mise à jour. Decret du 1926.

#### 第四節 市長 (le maire)

法國各市有市長一人，參議 (adjoint) 若干人。市區人口在二千五百以下，僅有參議一人；自二千五百以至一萬者，有參議二人；大市則每多二萬五千人，可加選參議一人；但至多以十二人為限。里昂有參議十九人，是為特例。市長和參議由議會所推選，任期六年，到期全體改選。市長和參議大底於新議會第一次開會時期推選之。推選時由年齡最高之議員主席，不須預先提名，大底採取秘密投票。前二次投票以絕對多數為當選，第三次投票始以比較多數為當選。二人票數相等，則以年長者為當選。

市長和參議須由議會中選出，推選後不須舉行附帶選舉以補充之。中央官吏雖可當選為議員，而不能擔任市長和參議。參議大抵為富有經驗之議員，小市之市長，常常由參議中選出，大市之市長大抵為黨魁。在小市中，市長連選連任者甚多；在大市中，市長連任三次者，殊不多觀。由此可知鄉區法人維持守舊精神，城區法人則富有改革思想。

市議會於推選市長和參議後，即呈報行政長，行政長不能否決之。若選舉手續不完備，或更有舞弊情形，行政

長可令道政會 (Conseil de Préfecture) 調查之。若實有不合法之行為，可宣佈該項選舉為無效。對於道政會之決議，認為不滿，可上訴於國務院。

市長和參議均不支薪俸，但根據市法，市議會得與市長以津貼。該項津貼須記載於預算內，行政長認為過多，可以減少之。市長職務雖無薪俸，而求之者仍衆，因其社會地位甚高，權力亦復不小。

法國市長之權力，未可一概而論，與市區之大小至有關係。因為權力儘管相同，而在大小不同之市區內，施行的方法則大異。市長之權力與其個人之能力和品格亦有關係，市長若為年富力強有為有志之青年，並可得多數議員之擁護，則可以總攬一切，而參議亦必惟其命令是從。反之，市長若為溫和的自尊的資產階級，絕無總攬政治之野心，則參議有行事之獨立，議會有決議之自由，而不受其牽制和操縱。

市法載明市長受議會之管理，主持市內一切行政，不過法律儘管如此規定，而事實不盡如此。市長權力之大小，更視市長與行政長和市議會之關係如何，市長若能得二者之信任，則其權力為至尊，若不得二者之信任，則徒擁虛名而已。法國一般市長大抵得乎其中，既沒有美國市長之大權，亦不若英國市長之絕對無權。

法國市長與英國不同，有兩重地位：(一)市長為市內行政首領，監視一切行政事宜。因有此種地位，市長擔任議會之主席。提出每年工作報告。委任市內一切行政官吏，不須議會加委，但財務員則由行政長或總統委任之。所委任警官，亦須由行政長批准之。當然市長委任官吏時，非可自由支配，因法律曾經規定高級官吏之資格。又自一九一九年後，人口有在五千人以上之市區，下級官吏亦須按文官規程招考，至是市長僅能由考取人員中選擇委

任。官吏升任，亦須根據文官條例。自一九一九年後，官吏僅能由懲戒委員會議決撤職，市長不過根據其意見宣佈之。

市長主持全市財政事宜，在議會討論預算之前，市長必須提出上年度財政報告，同時呈報高級機關查核。議會討論財政報告時，另推主席，可以逐條討論，隨時要求市長解釋。此種辦法，使議會於討論預算之前，可以了解上年度之財政狀況。議會接受市長之財政報告後，開始討論下年度之預算，預算由市長擬訂，有參議和各局局長協助之。但於提交議會後，則由市長主持進行，答復問題，辯護各種預算項目。預算之大部項目均為法定的，議會若不表決列入，行政長可自行列入。至於其他各種非法定的項目，市議會會有增減列入和取消之權。但增加的支出，若須增徵特別稅以彌補之，則須得高級機關之批准。議會之春季會議，全部時期皆用以討論市長之財政報告和預算。一切市產均由市長主持之，普通政策則由議會議決之，但須由行政長批准。市長管理市內各種公共建築；市財局得有市長之字據時，始能發給款項；市長亦管理市內小街道。市長並有警察權，但於行使此項權力時，嚴受行政長之監視。此外市長負責宣佈高級機關之訓令，並可根據議會之決議，頒發應令；亦可於公安衛生道德各方面自行下令，但不得與普通法律衝突。所下命令若有越權之處，行政法院可以廢棄之。

(二) 市長為中央政府之代行人，代行中央職權時，僅向高級機關負責，不受市議會之管理。市長代行之職權甚繁，亦有極端重要者，故市長所負責任甚大。此種代行職權的辦法，有數種優點：(一) 可以減少中央政府所須委任之官吏的數目，(二) 使中央政府和地方政府發生密切關係，(三) 可以增高市長之權威。不過對於地

方上亦有兩種影響：（一）增加地方之工作和經費，（二）使純粹地方性質之事務，同在集權管理之下。

受委託之權力中，調查戶口（*cens. civ.*）為重要權力之一。法國各市區有編訂戶口冊之責任，生死、婚嫁，以及地方戶口異動，均須有正確之記載。地方官吏了解各個公民之生活狀況，如生辰、家世，曾受何種教育，繳納何種租稅，曾否服務兵役之類。新生子女，須在市府登記，領取誕生證（*acte de naissance*）；兒童初次入學，須繳驗誕生證；成人結婚之前，須攜帶誕生證，至市府辦理結婚手續；市民死亡時，其親屬須繳驗其誕生證，市政府始頒發安葬證。當然此種戶口登記方法，大行增加市長之工作，但於編訂兵役冊，選民冊，租稅預算，以及維持公安方面，則極為有用。

市長亦為陸軍部之代行人，每年編定兵役冊（*etat militaire*），記載一切達到參服兵役之公民，並於宣佈和修正後，送交行政長，行政長轉呈陸軍部長。人民若欲緩服兵役，亦可向市府呈請。市長亦編定其他各種名冊，記載市內已服兵役和未服兵役之人民，市內所有汽車，他項車輛，馬匹，信鴿，以及一切可充軍用之物品。戰事一起，市長之公務亦特別增多。最初主持全市動員，動員以後，則辦理後方供應事宜。

市長負責編定選民冊。國家選舉和地方選舉皆以之為根據。市長為主要選舉官吏，為地方學校委員會之當然委員（按地方學校委員會，不為市機關，而為道機關），亦為地方公濟局之主席，此外法律可以隨時授予權力於市長。

由此可知，市長事務既繁且重，但市長並不躬親一切，而將大部例行公務，交由參議秘書和行政官吏代行之。

根據市法，市長可將市內事務，支配於各參議執行之。但事務雖可分配，而責任則不能分開。市長須與市議會合作，尊重其意見，同時須使行政長滿意，並服從其命令。

參考書

- G. Amot, Pouvoirs et rôles des maires au point de vue de la santé publique, 1906. Ce que demande la Cité. 1928.
- P. Daresté, Les voies de recours contre les actes de la puissance publique. 1914.
- R. B. Fosdick, European Police Systems. 1915.
- Leroy beaulieu, L'administration locale en France et en Angleterre.
- J. Montren, Manuel pratique de l'état civil. 1914.
- W. B. Munro, The Government of European Cities. 1927.
- A. Perrier, Police municipale. 1920.
- R. Poincaré, How France is Governed. 1914.
- C. Sol, Le budget municipal. 1925.
- Sauvart et Huët, Guides des maires et conseillers.
- A. de Talandier, Manuel formulaire des officiers de l'état civil. 1920.

第五節 長任官吏

法國市政府由市長參議和其他市官吏主持之，此類官吏均由市議會所推選。根據市法，市長行使其權力時，受議會之管理，並受高級官吏之監督。在大市中，市長有參議數人協助之，市長將各種事業，分配於參議擔任之。市

長可使參議分別主持街道、衛生、飲水、消防各項職務。市長大底自行主持警察事宜，根據市法，警察權祇能由市長親自行使，不能交由代表執行之。市長不能罷免參議之職，但可免除其效用，是無異於撤職。通常市長和參議多能合作，因同由議會所推選，甚有同屬一黨。

市長將重要職務分別由參議擔任之，究此非謂參議真正執行所分派之事務。參議為義務職，不能主持全部市政工作，其效用在監視一部分行政，了解其進行狀況，並對市長和議會貢獻意見，其地位與英國常備委員會主席大致相同。參議之中，有努力實行其效用者，亦有純為政客，僅享受尊榮名位者。總之參議在行政上僅有首領之名，實際負責者則為長任官吏。

法國市議會亦組有各種委員會 (commission)，但此類委員會僅有顧問的效用，並不參加實際行政。委員會大抵在議會停會期中開會，由市長召集，因市長為一切委員會之當然主席。委員會於議會開會時期，委任報告員 (rapporteur)，提出報告書，設法使之通過議會。委員會對於議會之行政政策，可以發生很大影響，但不如英國之市委員會，可以直接指揮長任官吏。

目表面觀之，法國市政府之行政工作，由議會推選市長和參議管理之，是受非專家之監督。實際全部市政由專家官吏支配之，因各項事業皆由專家首領 (chef du service) 主持。以街道行政言，市長雖委任參議一人總理其事，而街道如何建築，如何修理，均由道路局總工程師決定之，參議更迭無常，專家則久於其位，法國市政府之能有條不紊，全賴專家主持之。

法國市區中，大底有下列各種官吏：

(一) 市秘書 (secrétaire de mairie)：小市市秘書大抵由小學校長兼任，於課後進行其事務。大市市秘書則為專任職務，並有適當人選擔任之。市秘書辦理一切文書事宜，保存公文和記錄；市長所下命令，大抵由其擬訂；市政府與行政長和區長間之來往公文，亦由其起草，並代替市長，擔任多種例行公務。各市秘書處事務異常繁複，通常分為四科：(一) 秘書，(二) 戶口，(三) 軍事，(四) 警察。各科有科長副科長各一人，大抵由低級升任，書記和下級人員皆由就考而受委。在大市中，總統根據內務部長之意見，由市議會所提出三人中，委任一人為秘書。在小市中，市秘書長由市長委任，但須由行政長批准之。

(二) 市財務員 (receveur)：亦為重要官吏之一。大市內之財務員，由財政部長提請總統任命之；小市財務員則由行政長委任之；均須由市議會所提三人中，委任其一。在小市中，財務員和徵稅員由一人兼任，在大市內，則由二人分任之。財務員主持全市財務事宜，不過市款支出，均由市長負責，財務員見有市長的字據，即須付款。財務員每年向市議會提出逐年報告，同時呈報中央政府。

(三) 警察長 (commissaire de police)：亦為重要官吏，在人口五千以上之市區內，由總統委任之，受市長之監視。法人以為警官不為市官吏，而為國家官吏，執行國家的效用。故關於公安事務之預算，市議會必須決定之，否則行政長可以自行加入於預算內。大市內有警察長多名，另有中央警察長 (commissaire central) 總其成。

法市尚有他種長任官吏：如街道，房舍，公園，消防，衛生，飲水，電火各局，均設有局長和副局長。各局局長大底由

下級人員所升任，法律規定升任之程序。法國行政人員薪俸雖低，職位則極穩固。在法國市區中文官條例類多最近所頒佈，前此市長對於行政人員，可以自由委任和撤換。至一九一九年，國會通過法律，規定人口五千以上之市區，均須於六月內成立文官職務競考制。市議會若不遵令，則行政長可以下令，實施國務院所擬訂之文官職務規程。

市內一切僱用人員，除有法律和命令之特別規定外，須由公開競考委任之。市議會若以數種職務不適用競考制，亦可呈請行政長免除之。普通工人不適用競考制，各種事業和各級職務之應考條件，均有不同之處。應於市政府門前公佈之。應考人員須為法國人民，年在十八歲以上，男公民年在二十一歲以上，曾服兵役者，始有應考權。市議會規定何種事業，可以招收女員。

市長規定各種競考之日期，決定考員之資格問題。考試委員會委員五人，以市長或代表市長之參議為主席，外有市議會所推選之市議員二人，市秘書，以及有關係之局長，或為市長在該事業內所指派之高級人員。委員會預備並主持考試，由多數取決投考員之等級，並須呈報行政長。遇有缺額時，由及格名單中委任之，一切被委人員須經六月試用時期，然後由各該局長決定是否長期委任。

考試委員會決定競考方式，根據職位之性質，而定應否採用筆試或口試，或兼用二者。在考試之前，委員會審查考員之普通資格，亦注意其訓練和經驗，然後按其考試之成績，決定其錄取之高下。

新規程亦曾研究升任問題，規定高級位置應由次一級遞升。每年七月一日之前，成立升任委員會，由市長，市



議會所推議員二名，市秘書和相關局長組織之。升任標準以任職時期佔三分之二，委員會之評判佔三分之一。一切升任和薪俸進級，均由市長按照名單，下令執行。

新規程亦曾規定撤職停職各種問題，市長根據局長之建議，對於低級人員，可以下令訓誡。至於其他較嚴重之政策，如減薪降級停職撤職之類，則須經懲誠委員會調查證實，始能執行。懲誠委員會由市長，或其所派之參議，市議會所推選議員四人，與受懲人同科或同級之僱員二人組織之，後者由同科僱員所推選。對於懲誠進行程序，被告僱員可以出席辯護，可請律師協助之，並可召集證人。

至歐戰終止時期，一般官吏咸以薪俸太低。自一九一八年後，雖亦有相當增加，究未能與生活價值之增高相符合，以致投考公務人員逐漸減少。各局局長每以現行薪級，不易招得適當人選，若不大加改良，甚將影響行政效率。

法國市政府對於人民因官吏濫職過失和舞弊所受之損失，負責賠償。不過賠償的要求，須符合特別程序。但凡人民有應得賠償之理由，則賠償大抵迅速，並且公道。當然市政府對於市官吏之行動，既然負責，則官吏於實行職權時，自當謹慎將事，不至隨意侵犯人民之自由權利。

法國市區中有範圍過小，不能適當的行使其職權。故一八八四年市法，雖規定一切市區，必須籌備醫院圖書館消防學校之類，以後覺得辦不通，復於一八九〇年增訂各種修正案，規定市區間之公用事業，可以聯合辦理。但凡同業內兩個以上市區，欲聯合進行一種共同事業，可將該項計劃呈報行政長，行政長根據道議會之意見，正式

批准後，成立市聯區，以進行該項事業。同時成立委員會，由各市區推選代表組織之。委員會推選主席和財務員各一人，後者以所在地之財務員兼理之。委員會擬訂預算，籌計款項，通過帳目，監視行政，一切費用由參加各市區共同擔任之。近數十年來，小市區利用此項規程者甚多。

#### 參考書

- J. Barthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*. 1930.
- C. Bourgeois, *De la corruption des fonctionnaires publics*. 1902.
- J. L. Chastanet, *Le fonctionnaire français*. 1931.
- M. Dandias, *Le gouvernement local*. 1930.
- E. Fleury, *Études sur les retraites du personnel de la ville de Paris*. 1914.
- E. F. Guyon, *L'organisation de la police en France*. 1923.
- M. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*. 1932.
- Leroy Beaulieu, *L'administration locale en France et en Angleterre*.
- R. Martinu, *Les secrétaires de mairie*. 1906.
- L. Rolland, *Précis de droit administratif*. 1930.

#### 第六節 巴黎

各國首都政府之組織，大抵與普通城市政府不同，法國市法亦不適用於巴黎。巴黎有行政道之地位，與其他八十九個行政道大致相同。

巴黎市之歷史甚久，塞納河 (Seine) 佔據法國時，就賽茵河 (Senna) 島上建立城市。羅馬人侵入時，據為大本營，在其

保護之下，進展甚速。後羅馬軍隊退出法境，巴黎屢受野蠻民族之劫掠。歷中世紀時期，人口增加甚緩，逐漸擴充至河之兩岸。至一五〇〇年，封建勢力大衰，王權漸盛，巴黎變為國都，人口達二十五萬之多。自此進展甚速，以路易十四（Louis XIV）時代為尤甚。路易放寬街道，建築河岸，完成公共建築，拆除城牆，使巴黎愈能向外發展。

至一七八九年革命時期，巴黎大受影響，後拿破侖一世恢復秩序，始能繼續進展。第一帝國崩潰後，又少停頓。至拿破侖三世着手重建此城，拆除舊區，建築寬平大道，所費甚鉅，巴黎遂為當時歐洲第一名城。

研究歷史者，可知法國首都在歷次革命中，大抵居領導地位。一七八九年，一八三〇年，和一八四八年數次革命，均起於巴黎。第二帝國於一八七〇年傾覆時，巴黎又起暴動，當時歐洲各國咸以巴黎為暴動中心。拿破侖三世重建巴黎時期，令軍事專家研究一切街道計劃，以防暴動者佔據形勢之地以擾亂秩序。更禁止以石砌路，恐於暴動時期，暴民利用之以建築壁壘。

巴黎政府之組織，根據一八七一年法律，此年法律未甚變更原有制度，大抵繼續第二帝國之舊制。巴黎城和城外數市區合組為賽茵（Seine）道，面積約百八十五方英里，一九二〇年人口約三百萬，最近約計四百萬。法國各行政道僅有行政長一人，巴黎則有賽茵道行政長（Préfet de la Seine）和警政長（Préfet de police）二人，一主普通行政，一主警政。以立法言，則有兩重機關，市議會議員八十名，道議會議員則在百名以上。

賽茵道行政長由總統根據總理之保薦委任之，無固定任期，總統可隨時撤換之。行政長之薪俸甚高，住於市廳（Hôtel de ville）內，並有辦公費。自一方面觀之，行政長的職位，頗有政治性質，一有缺額，被委者必為擁護

衆院中多數派之人員，自另一方面觀之，此項職位不盡爲政治性質，政府更迭時，行政長非必隨之更換。且中央政府與行政長間關係，大半由法律命令和慣例明白規定之，政府與行政長所屬之政黨雖不同，亦不致引起衝突。其實行政長直屬於內務部，在採取任何行動之前，大抵商承內務部長之意見。

賽茵道行政長之權力，可分爲兩大類：（一）具有其他一切行政長之權力，（二）具有一切市區內市長所行使之權力。一方面執行市議會和道議會之決議案，一方面又爲中央之代行人，兼有三種不同的地位。行政長預備市預算和道預算，交由各議會通過之，並出席辯護和解釋其各項條款；管理市道一切財產；主持市內公用事業，如飲水，陰溝，電火，市場，清理街道之類。此外如公濟醫院，低級和高級教育，以及戶口調查，兵役冊和選民冊的編訂，亦由其負責監視。總之賽茵道之行政權，較大於其他地方政府。

行政長於實行各種職權時，不直接向市議會負責，而向中央政府負責。但須與市議會合作，因各種職權所需要之款項，須由市議會通過，無款項則多種職權不能執行。行政長與市道議會意見不一致時，則採取調和政策，行政長有中央政府爲後盾，大抵能支配地方機關。

賽茵道行政長有多數官吏協助之，道秘書（*secrétaire général*）主持文書事宜，其他官吏則分組各局，各局有局長和副局長，局分爲科，有各級人員。高級人員由內務部呈請總統任命之，低級則由行政長自行委任，但均須根據升任委任會所擬訂之名單。一切低級職位，均須經過競爭考試，考試由考試委員會主持，資格相符者始能參加考試。

巴黎分爲二十個行政分區 (arrondissements)，各區有市政廳，並有市長。但各區市長不由議會推選而爲中央政府所委任，並爲義務職務。市長有參議三人至七人協助之，均爲中央政府所委任，均不支薪俸。市長和參議皆爲賽茵道行政長之直接屬下，實施其命令。各區之行政工作，則由區內長任官吏擔任之。各區有市秘書，各局局長，並有書記人員，與其他市區固無大異，此類官吏辦理公濟，衛生，教育等項事宜。各市有各種委員會，由行政長或內務部長委任公民組織之，主持公濟，衛生，教育等項事宜，以市長或參議爲主席。由此可知行政長之行政工作，由多種機關分別擔任之。各區行政人員爲整個系統中之一部，但區官吏無形成市內普通政策的影響，主要任務在將全市計劃施行於各區。巴黎義務官吏計有數百人之多，此類人員之委任，大抵有政治背景，衆議員之影響尤大。警政長爲賽茵道行政長之同僚，由總統根據總理之保薦委任之，並可隨時更換之。一八〇〇年法律成立此種機關，並規定其職權。至一八五三年，拿破侖三世下令劃分巴黎二長之職權，後復經多種法律和諭令之修正，致使二長之權力，不易正確劃分之。概言之，警政長主持法人所認爲廣義的警察權，除法律和治安之維持外，如衛生條例之編訂，不清潔和有危險性的工業之檢查，社會風俗和道德之維護，以及其他通常不屬於警政範圍以內之效用。

由此可知巴黎警政長行使普通市長之公安權，和行政長之較大的警察權，不受賽茵道行政長之監視，直向內務部長負責。根據部長之訓令，可以自訂關於保護生命財產，整理交通，去除障礙物，監視外人和政治嫌疑犯，檢查護照，保障國家利益種種方面之法令。根據法律和部令，警政長主持巴黎警政上之人員，薪俸，升任，和紀律各項

問題。此項職位有很大權力，亦有很大責任，因維持巴黎之治安，殊非易事。

巴黎之行政事宜，雖由行政長和警政長分別主持，而於行政政策之斷定，市議會（*Council Municipal*）則有重大的影響。市議會有議員八十人，由選民所推選，各分區分爲四個分選區，每分選區推選市議員一人。此類分選區於近數十年來，未曾變更，以致各議員所代表之人口，多寡不一。議員任期仍爲四年，選舉方法和時期與他市同。巴黎市議員每年表決款項，給予市議員每年津貼九千法郎，是無異年俸。此種辦法，雖無法律根據，而高級機關既未否決，是無異默認矣。

巴黎市議會之議事程序，與其他各市大致相同，每年舉行四次正式會議，此外可隨時召集特別會議。自一八八六年後，會議全屬公開，行政長和警政長有出席和發言之權。市議會於第一次召集時期，採用秘密投票，推選主席，副主席，秘書，司儀等項職員，組織事務部，支配市議會之議事程序。市議會之社會地位甚高，參加市內一切典禮式，歡迎各種代表團體，市內各種集會和紀念建築物大抵由其開幕。自法人觀之，民選代表應享受尊榮地位，長任官吏則施行實際權力。

市議會之大部工作，由常備委員會和特別委員會辦理之。法人組織委員會之方法，與英美不同，大抵於選舉後，用抽籤方法，將議員分爲四組，每組推選代表若干名，組織常備委員會。現有六種委員會，擔任下列各項事務。

第一委員會，委員十二名，主持財務合同以及公共專利事業。

第二委員會，委員十二名，管理警察消防和公園。

第三委員會，委員十六名，管理公路以及與公路有關係之建築。

第四委員會，委員十六名，管理教育美術。

第五委員會，委員十二名，管理公濟和市立當舖。

第六委員會，委員十二名，管理衛生陰溝飲水和賽茵河航行。

市預算則由全院委員會討論之，此外尚有電車煤汽借款各種特別委員會，委員或為議會所推選，或由各常備委員會代表組織之，一切委員會自選主席。此外市議會亦推選代表，出席混合委員會，混合委員會兼有議員和公民。

市議會所討論之事務，大底由行政長所提出，警政長和市議員亦常提出議案。一切議案大抵最先交由適當委員會研究，並將研究結果提出報告。然後將其印成，於正式會議前，分散於各議員。委員會事務至繁，各委員所費之時間亦多。法國市委員會之工作性質，與英國不同，對於任何事務，不能自行決議，其建議亦無被接受之把握。因選任議員之方法奇異，委員會中多數派之意見，與市議會內多數派之意見未必吻合。各委員會於報告議案之前，推選報告員一人，報告員負解釋和辯護之責。又巴黎各種委員會，不如英國委員會可以直接管理各種事業。各局局長大抵為行政長之命令是從，委員會祇能向市議會建議，間接影響行政，行政長無接受其意見之義務。

由此可知巴黎市議會既不選任行政官吏，亦不能直接管理其政策，其影響且不逮省外市議會。該議會之決議，必得行政長之許可，始能實施。其重要的合法效用，在表決預算，且亦受法律之限制。議會雖有設置市產，整理牌照費和市場稅，接收遺產和捐助等項權力，但均須得行政長之同意，始能發生效力。中央雖亦尊重市議會之意見，

而治理巴黎之主要人員，則爲內務部長和行政長。

市議會爲巴黎市本部之立法機關，賽茵道包含巴黎市和鄰近區域，其立法機關則爲道議會。道議會並不分別選舉，由巴黎市和市外二區所選議員二十一名共同組織之，總計議員百零一名。但巴黎市議會與賽茵道道議會分別開會，效用不同，程序亦不同。道議會之權力，與其他道議會大致相同，主持公濟公共房舍和學校種種方面，事務甚忙。其立法權則甚小，計有三種原因：（一）一切重要事務，大抵根據國家法律或執行諭令辦理之；（二）道議會不得討論政治問題；（三）道議會之行動，可爲內務部長所否決；且道議會所討論之問題，以由行政長所提出者爲限。

道議會之主要任務，在表決道預算，預算通過後，按本年度所需之收入，分配由各分區擔任之。行政長之帳目，通常由道議會之委員會審查之，道議會亦討論行政長所提出之行政政策上的問題，並有參加推選參議員之權利。

近數十年來，各方要求改進都市政府之呼聲甚高，咸以鄉市各區，尙有相當自由，而都市反嚴重限制，極不公允。全國人士不時提出改進計劃，有主成立巴黎市政府，市長由市議會推選，授以現今行政長所行使之權力。更有主張區域主義，根本取消行政道和行政長一切制度，將全國分爲較大之行政區域，成立責任政府。不過此類計劃，均未得國會之同意，最近將來恐無實現之可能。

#### 參考書



- J. de Auriac, Le régime de Paris et la commune rurale. 1911.  
 J. Barthélemy, Le gouvernement de la France. 1919.  
 H. Chretien, De l'organisation du conseil municipal de Paris. 1906.  
 La Cité, Le conseil municipal.  
 J. Delaire, La municipalité parisienne et les projets de réforme. 1902.  
 E. Fleury, Etude sur les retraites du personnel de la ville de Paris. 1914.  
 H. Lanfant, Le conseil général de la Seine, ses origines et attributions. 1905.  
 Eugene Magné de la Londe, Les attributions du préfet de la Seine. 1902.  
 E. Mairie, L'organisation municipale de Paris. 1909.  
 E. Moumyrat, La préfecture de police. 1906.  
 W. R. Munro, The Government of European Cities. 1928.  
 Raiga et Felix, Le régime administratif et financier du département de la Seine et de la ville de Paris.  
 Raymond Laurent, Paris: sa vie municipale. 1932.

### 第七節 中央政府與市政府之關係

一八八四年市法未曾界定市區，自法人視之，市區具有很久的歷史，不需明確的界定。市區為法國之根本區域，其他區域則由組合或分化而成。市區亦有包含幾個司法區或行政分區，如是則此類區域，變為市區的分區。

法國市區為法定團體，可以控告，可以被告，可以訂立合同，可以設置財產。根據市法，市議會和市官吏可以辦理市內一切事務，但自多種法令和諭令觀之，事先須得高級機關之批准，始有辦理區內事務之權。法國市區受四

層階級之管理，茲簡述於後。

(一) 總統 市機關之行動，有須得總統之批准，始有效力。根據市法，一市之預算，若超過九百萬法郎，須徵與內務部長，轉呈總統批准；高級機關若不通過市預算，市議會須遵令修正之。市議會若不遵守命令和法律，總統可以解散之，暫委行政委員會代行職權。大市之財務員，亦由財政部長就市議會所提三人中，呈請總統委任一人。

(二) 中央政府對於市區之管理，大抵由內務部主持之，內務部長為政治職位，更迭無常。行政工作則繼續由長任官吏進行，無多更張。此部管理市區之效用，異常繁複，不時宣佈適用於地方政府上之法令和規程。此類法令雖用總統之名義頒發，實際則由內務部擬定之。既經總統簽字，部長副署後，飭令行政長，督率各市長遵照辦理。關於地方事務，行政長大抵嚴格遵照內務部之命令辦理。

(三) 行政長 法國各道設有行政長一人，其任務在監視市區，報告消息，實行部長之命令，並維護當政政府之政治利益。各市預算須呈報行政長，批閱後轉呈部長。一切特別租稅，借款（在規定數量以上），以及少數市官吏之委任，均須得行政長之批准。行政長規定市議會之會期，若有越權之處，可停止其會期。

(四) 行政區長 行政區長無獨立權力，為承上啓下之機關，不啻行政長之耳目。接受其命令，轉令所管區域內之官吏，就地實施之。區長公署中，例行公務甚繁，屬下官吏亦衆。區長大底積極參加地方政治，因須擁護政治領袖之政治利益，乃有升官之希望。

根據市法，市議會有辦理地方事務之權，不過法市道和國家三方面事務之分配，與其他各國頗多不同之處。

在法國公共教育不爲市區的效用，全國教育系統由教育部管理，農業教育和工業教育則由農業部和商務部分別主持。以小學教育言，則以行政道爲教育行政之單位。道內一切教職員，由行政長根據法定的規程委任之；校舍則由各市建築和維持，市長僅有參觀和視察之權利。以公濟言，各市組有公濟局（Bureau d'assistance），或稱爲 Bureau de Bienfaisance，委員由行政長所委任，執行行政長之命令。所需款項，大抵由娛樂稅項下支付之，不足時由道政府補助之。法國道路，大抵分爲兩種，一切重要道路，均列爲 Grande voirie，小街和小路則列爲 Petite voirie。前者由建設部管理之，以行政長爲代表；後者由內務部管理之，以市長爲代表。市長所以能管理道路，實以高級官吏之代表的地位，而不依據地方官吏之資格。法律和治安之維持，亦非市政府之效用，大市市長不主持警察事宜；小市市長則以中央代行人之地位，管理警務，但嚴受行政長之監視。實際在法國警察權最爲集中，警察長不由行政長委任，卽由內務部長呈請總統委任之。市政府擔任經費，而不能管理之，以財政言，中央對於地方之管理，亦至嚴密。市預算雖由市長擬訂，由市議會通過，但均須行政長批准，始有效力。預算若在九百萬法郎以上，尚須得中央政府之批准，預算內若未列入法定的事業，如警察、道路、公濟、教育之類，行政長可自行列入，並可增徵租稅，以補足其經費。中央所以嚴厲管理市財政，因市政府之主要收入，皆得之於附加稅（centimes additionnels），中央不得不自保其財源。

多數市區之疆界，遠在一七八九年革命之前，亦有於革命後重行劃分者。根據市法，地方若欲將一個市區分爲兩個市區，或將兩個以上市區合併爲一個市區，或變更市區之疆界，市議會和市民可以要求行政長，舉行調查，

並將調查報告，交由道議會討論。道議會若能同意，則將變更的建議，交由國務院討論之。國務院若可批准，則將此種建議，編為議案，提交國會通過之。此項程序，歷時雖久，手續亦極繁複。但市區之合併和分化，則年年有之。

市區之名稱，由市議會呈准總統後，始得變更之。且必事先徵求道議會之意見，並得國務院之同意，總統始得下令，事前更須與郵務官吏磋商，免致重複。但市區之一部名稱，若得行政長之贊同，議會可以自行變更之。

以上所舉各點，尙未盡中央對於地方之管理方法。因市議會之一切決議，雖純屬地方性質，行政長均可否決之。市議會之行動，可分為兩類：議會之普通決議案，行政長可根據任何理由否決之；市議會若通過地方法（*Local Bill*），則僅能以其不合法而廢棄之。實際此種區別並不重要，因多數地方法，須有款項以實現之，而一切支出合同以及公產的設置，則均須行政長批准之，始有效力。

當然行政長對於市機關，亦未可以武斷方法處理之。市機關若以行政長措置失當，可以上訴於內務部長。並可要求本區議員，前往該部交涉，並可在國會內提出問題和質問。行政長之行動，多預得內務部長之同意。部長若左袒行政長，市機關認為不滿意，可上訴於國務院。國務院為最高行政法院，對於一切權力問題，可作最後之決議。若認為越權或濫用權力，可以廢棄行政長和部長之命令。總統之命令，若有行政的性質，亦可以廢棄之，呈訴於國務院之程序，極其單簡，所費亦少。每年部長行政長和其他行政官吏所發行之命令，被廢棄者為數不少。

法國地方政府之特點有五：（一）法國為中央集權國家，中央不特監督地方，並直接指揮之，干涉之。高級地方官吏，有由中央任免者；對於地方財政，管理尤嚴。（二）中央政府委任行政長行政區長等類官吏，派赴各省區

主持一切，實施中央之命令，嚴密監視地方之行動。(三)地方主要執行官吏(市長雖由民選)，大概有兩重地位，一方面為中央之執行人，一方面又為中央之代行人。(四)法國市區不論人口之多寡，面積之大小，有同樣之職權，亦有同樣之組織。(五)法國市區政府為市長議會制，有相當分權意味，不若英國之集權於議會。

法國既為中央集權國家，地方之自治權乃至薄弱，違背民治之精神，頗引起國內外人士之批評。此種系統雖有顯著的弱點，亦有相當的效能。因中央管理既嚴，地方遂不得不維持行政效率，排除腐敗政治，注意少數派之利益。關於通行全國之政令，更必能一致的和切實的施行。

#### 參考書

- P. Ashley, *Central and Local Government*. 1920.  
J. Antesserre, *Le despotisme administratif*. 1904.  
V. Constant, *De la décentralisation dans la commune*.  
M. Dentias, *Le gouvernement local. La centralisation et de la décentralisation administrative*. 1930.  
M. Hauriou, *Précis de droit administratif*. 1932.  
M. J. Hennessy, *Reorganisation administrative de la France. Laroque et Maspétiot, La tutelle administrative*. 1930.  
M. Leroy, *La ville française. Institution et libertés local. De Lucay, La décentralisation*.  
G. Mage, *La division de la France en département*. 1924.  
L. Morgand, *La loi municipale*. 1924.  
W. B. Munro, *The Government of European Cities*. 1927.

L. Rolland, *La démocratie et la décentralisation en France.* 1925.

M. P. Vaquier, *La question de la suppression des sous-préfectures.* 1922.

## 第二章 德國市制之沿革和實施

### 第一節 德國市制之沿革

至中世紀時期，德國君主時利用城市，以與諸侯和主教相抗衡，城市貢獻金錢，君主許以特權，城市因而取得獨立地位。當時德國城市公民權之地位較高於國家公民權。至十三世紀，發達的城市結為聯盟，以資護衛，如萊茵河上城市之結合，以及Bayern邦內城市之軍事上和政治上之聯盟是也。至十四世紀中期，自由市聯（Hansestadt）方盛時，參加者有德瑞（典）荷三國九十幾個城市，其中重要份子則為Hamburg，Bremen，Frankfurt，Luebeck和Danzig之類。市聯設有議會，由各市所派代表組織之，每年開會一次，解決有共同利益之問題。

自由市聯之組織至為散漫，而各市之特殊利益亦復不同，因而無法採取共同的政策。以後不特不易合作，並致互相競勝，會議且停止召集，並且市聯之外，復有新市成立，侵入其商業專利；又皇室各邦之權力增大，控制商業要道，使市聯的形式為之大變。荷蘭人管理萊茵河（Der Rhein），丹麥人控制Elbe，瑞典人支配Weser和Oder二河之出口，波蘭人支配Vistula河，各國大抵徵取重稅，自由市之商業進展，乃大受限制。

自由市大抵設有市議會參議會和市長，市議會爲民選機關，但全體人民所享受之政權完全不同，選舉爲商人所控制，實際變爲具文，至選舉之日，派兵護衛市議會，祇有市議員可以入內投票。議員互相推選，有缺額時則推選戚友以補充之；市議會推選市參議員和市長，因此全市之權力，逐漸落入少數人之手中。

自十六世紀以後，自由市聯之勢力逐漸衰落。自美洲新大陸發現，又由歐至印之水道發現以後，商業中心遂由北海和波羅的海而轉移至大西洋和印度洋。英法葡西（班牙）之城市較有地利，而北部之自由市既不在商業要道之上，商業因以衰落。後復有三十年戰爭（Thirty Years' War），破壞萊茵河以北之鄉村和城市，並使全德散爲數百個小領地，各有侯王，各有關稅障礙。惟普邦幅員甚廣，城市進展較有希望。

即在普邦，自 Westphalen 和約（一六四八年）以後百五十年之間，亦無自治之可言。市長和議員大抵由特權階級所推選，惟具有資產，或因世襲的門第始能有選舉權；有時市內重要官吏均由國王所委任。市內多種職位大抵徒擁虛名，官吏所領薪俸至爲優厚，但無固定職責。中央政府對於衰老軍官，則予以市內職位，以資調劑。而市內重要效用，如街道之建築和清理，市場之監督，租稅之徵收，公安之維持，通常均由軍官主持之。工作毫無效率，而費用則至爲浩大，人民且不能參加地方政治。

當拿破侖侵佔德國時期（一八〇六年），德國市政狀況即是如此。拿破侖廢除德市中之中央集權機關，而由地方人民推選地方官吏。例如當時在軍人控制下之市政府，爲拿破侖所解散，代以民選政府，由二萬股實公民推選委員六十名，組織行政委員會，但從未開會。其他各市大抵採取法國式之市長議會制，市長由皇室所委任，主持市



政府之全部事務。

拿破侖退出普魯士後，普王和大臣深知爲拿氏所破壞之舊政制，無法恢復，決意趁此改良政治，並以由地方政治入手爲較易，遂由斯坦英 (Stein) 於一八〇八年擬定市法，以適用於全部普城。該法之目的在於一般城市以相當獨立的和有效率的憲法，使各市可以互相聯絡，對於國家政治可以發生直接影響；並使人民可以直接參加地方政治，以發揚其公共精神。

斯氏之市法承認代表的原則，市政府應有市長，參議會或其他執行機關，以及由選民直接推選之議會，由業會推選議員之習慣至是廢除。市民分爲住戶 (Schulzverwandte) 和自由人 (Bürger) 或稱公民，前者無選舉權，亦無擔任公職之權，後者享受一切公民權利，有選舉權和被選舉權。更將城市分爲三級人口在一萬以上者爲一等市，自三千五百以至一萬者爲二等市，在三千五百以下者爲三等市，大市中選舉權之財產資格較高。除長任官吏外，一切職務均屬義務性質。

斯氏市法之原則，在將地方權力集中於代議機關，執行機關應由市議會所推選，並隸屬之。地方政府應有下列各種職權：財政，租稅，借款，公濟，學校，衛生，以及設置財產之權，但無司法權。邦政府可將警察效用，交由市執行機關代行，而與市政府無涉。更規定參議須由省政府加委，大市市長由王權從市議會所提名單中選擇委任之。

Königsberg 和 Elbing 二市首先採用此法，柏林市政府亦據之改組，後更適用於普魯士全境。逮維也納會議將 Posen, Rheinland, Westphalen, Pommern 和 Saxon 各省歸還普邦時，普王不允於此數省內，成立

民選政府。

至一八三〇年，法國再起革命，普邦恐被波及，思欲削減城市之自由。至一八三一年三月十七日，另行通過法律，以改組城市之行政。前此執行機關受市議會之管理，並實施其意志，至是執行機關漸形重要，重行分配行政效用，有些歸市議會主持，有些由執行機關辦理，更有須共同行使者。市政府於推選執行官吏時期，不能提出適當人選，則邦政府可以委人代行；市議會若有溺職紛擾和舞弄政治各種情形，邦政府有解散市議會之權。選舉權之授予，根據不動產和收入之數量，並恢復由業會推選市議員之舊例。市政府可以自行決定市議員之人數，和執行官吏之資格。有給參議員之任期，由五年而增至十二年，無給參議員之任期則定為六年，執行官吏可以終身任職，此外尚有其他各種規定。

至一八四八年，德國發生革命，憲法會議於民權宣言中，要求各市有自選執行官吏和市議員之權力。並於一八五〇年通過法律，規定全部地方區域，不論城市與鄉村，組織同樣的政府。後以無法實施，數月後廢棄之。至是政府當局思欲修正一八〇八年之舊法典，使之趨於近代化，結果產生一八五三年五月三十日之普魯士市政府案 (Stadteordnung)。

一八五三年法典最先不適用於普邦全部城市，祇能適用於東部六省之城市：如 Ost und West-preussen，普邦境內之 Saxon, Brandenburg, Pommern, Schlessen 和 Posen 是也。三年後，此類條款可以推行於 Westphalen 和 Rhein 二省，在萊茵省內則有重要的修正。至一八五八年，Schleswig-Holstein 和 Hannover

亦實施此項市法，以後更能施行於普邦全部。

其他各邦如 Bayern, Baden, Hesse 之類，於十九世紀中，先後採取同樣法典。此類法典無絕對吻合者，但大體言之，除關於選舉權上之規程外，大抵以普邦為模範。當然普邦佔德國全境五分之三，欲知德國市政系統，首須研究普邦之市政，並有兩個原因：（一）普邦之市政以廉潔和效率著，對於他國可資借鏡；（二）這種市制並未消滅，一九一八年革命，雖曾變更中央政府之形式和精神，而在地方區域中並無劇烈的更張，市政府之精神雖曾演化，而市政府之組織方面迄未變更，市長和參議之委任的方式與前無異，所有效用亦大致相同。市議會之推選方法雖曾變更，其權力則未大變，而官僚政治之存在，今猶昔也。

一八五三年法典祇適用於城市 (Städte)，而不適用於鄉區 (Gemeinden)。在當時城市與鄉區之別，不在地位之重要和人口之多寡。但凡為一八〇八年和一八三一年法典所承認之地方區域，以及由德皇諭令所特許之地方區域，皆有稱為城市之權利。前此德皇雖然可以自由將任何區域變為城市，但自一八五三年以後，祇有人口衆多之區域，始有變為城市之希望。此後六七十年間，一八七〇年以後為尤甚，為德國最繁榮之時期，工業進展至速，人口因而激增。至大戰開始時期，普邦所有城市，為數在一千二百以上。小如人口數百之村莊，大如人口在二百萬以上之首都，其政府組織則大致相同。

普邦人口之激增，不特增加城市的數目，並且促成疆域上的變更，市法典對於此點備有特別的規程。一市若欲變更其疆域，可向高級機關呈請，通常直向省政府呈請，省政府可以下令准可，但須得普邦內務部長之同意，有

時須得國王之同意。

普邦城市均爲法團，具有法團所享受之一切權利和特權，有控告被告設置財產訂立合同之權。此外尙有多種權力，並不依據任何法案。根據一八五三年法典，地方政府可以執行一切有益於地方之事務。以純粹地方事務言，地方政府可以自行負責執行。對於非純粹地方事務，地方政府之行動，則須得高級機關之批准。至於何種事務屬於地方，何種事務屬於高級政府，則由高級政府斷定之。

中央政府對於地方政府之管理，則由普邦內務部長主持之。內務部長由王權所委任，普邦國會不能撤換之。內務部長不特監督市政府，並可監督地方各級政府。內務部委任專家官吏多名，協助部長解決一切問題。辦理各種事務。內務部甚少與市政府發生直接關係，對於市政府之監督，則由各省和各行政區政府代之。

戰前普邦分爲十二省 (Provinz)，各省設有省督政 (Oberpräsident)，由國王委任之。省督政不特爲省內最高行政首領，且爲中央政府之代行人。省督政於監督地方政府方面，得有省委員會 (Provinzialausschuss) 之協助。省委員會則由省議員互選組織之。各省復分爲行政區 (Regierungsbezirk)，各區設有行政區長 (Regierungspräsident)，由王權所委任。並有區委員會 (Bezirksausschuss)，其中委員二人由邦政府所委任，其餘四人則由省委員會所推選。區政府爲管理市政府之第一級機關。行政區再分爲團區 (Kreis)，團區祇能管理小城市。人口在二萬五千以上之大城市，可由部長下令成爲市團區 (Stadtkreis)，如是團區機關所主持之事務，則由市行政機關辦理之。當時柏林市之行政，則由 Brandenburg 省督政代表中央監督之。

根據新法典，一切男公民年在二十四歲以上，並於一年內符合下列三種條件者，均有選舉權：（一）繼續居住市內，（二）繳納固定市稅，（三）在市內保留住房者，或在市內進行商業，或進行有相當收入之職業。非本市居民，而於本年度內繳納相當數量之直接地方稅者，亦有選舉權。商業公司若能符合上述的規定，並在市府註冊者，其應有之選舉權，可由公司職員代表行使之。此外選舉權尚受有數種限制，例如曾受公濟一年者無選舉權。

自表面觀之，戰前德國一切男公民至成年時期均有選舉權，但選舉權並不平等。法律規定：根據納稅之數量，將選民分爲三個階級，各級推選三分之一的議員。通常第一級選民僅佔全數百分之五，第三級選民則在四分之一以上，當然在這種制度之下，富民的代表在議會中每佔多數。例如在一九〇〇年，*Basel* 市選民屬於第一級者僅有三名，屬於第二級者四〇一名，屬於第三級者一八、九九一名。且三級選民之投票日期亦不相同，第三級選民應在第一級選民之前投票。

戰前普邦市政府大底成立兩種機關：（一）市議會（*Stadtverordnetenversammlung*）（二）參事會（*Magistrat oder Stadtvorstand*）參事會之主要官吏和主席爲市長（*Bürgermeister*）。一市之人口在二千五百以下者，推選議員十二名；人口在十二萬以上之市區，可以推選六十名；以上每多五萬名，可增選議員五名。議員由選民直接推選，任期五年。參事由議會所推選，而有有給和無給之別，有給參事任期十二年，無給參事任期六年，大都能連選連任。市政府各局局長：如法制，財政，工務，衛生之類，大抵由參事擔任之。各局組有委員會（*Deputat*），由有給參事一人，無給參事一人或數人，市議員數人，以及由市長所委任之公民若干人組織之，並以有給

參事爲主席。委員會討論各局之政策問題，但無最後決議權。市長由市議會所推選，任期至少十二年，頗有終身任職者，但須得高級機關之同意。小市市長須由行政區長加委，大市市長則由普王加委。加委通常爲形式問題，但亦有被拒絕者，市長人選若爲高級機關所拒絕，則須另提人選。

至大戰時期，聯邦和各邦法律和規程授予德市以多數職責；更就地方自治權力之下，自動辦理各種事業，並與各種私人救濟團體協同辦理救濟事宜，戰事相持既久，地方行政之負擔和困難亦與之俱增。市政府之戰時事業，有些辦理甚有成績；有些則發生財政上的損失，其失敗原因有三：（一）有些問題本身附有不可勝過的困難，（二）戰時各種事業須採取敏捷的行動，（三）人才之缺乏。例如在 *Düsseldorf* 市內，於一九一五年，長任官吏之半數，奉召服務兵役。市政府既然喪失半數有用人才，行政效率上當然發生問題。

市政府之戰時事業，大抵分爲三類：（一）對海陸軍士及其家庭之服務以及其他直接軍事問題，（二）非軍事團體而受戰爭之損害者，（三）與全體人民有關係之事務。

市政府於戰爭時期，就軍營附近陳設飲食攤，組織軍人俱樂部 and 住宿處，傷兵療養院之類。並徵集禮品食料和刊物，寄送前敵。中央政府更令市政府搜集各種軍用品：如毛織品，乾草以及其他各種金屬。又如東普魯士被俄軍蹂躪以後，多數大市協助被破壞之小市和村莊，以重新建築。又戰時百業停滯，失業增多，國家既無失業保險法，這種負擔遂一併由政府肩任之。市政府對於全體人民之服務大抵關於基本食品之管理，物價之釐定，漁利之防止之類。始則市政府可以自由辦理，以後則逐漸嚴受中央政府之管理。在戰事開始時期，各市創立公立廚房，至

一九一六年十月，在三五七市中，計有一、四五七公立廚房，分配熟食。市政府亦有辦理畜牧場，以畜養牲畜和家禽，市有荒地亦多從事墾殖，市立牛奶廠尤能管理牛奶之供給和分配。市政府亦購買大批衣服，而以廉價分售於貧民和軍士家庭，市立之靴鞋修理舖，對於一般市民貢獻尤大。

一九一八年至一九一九年之德國革命，為當代一般人士所深知，茲以限於篇幅，不能詳述。德國海陸兵士和工人於一九一八年十一月，宣佈推翻舊政府，並效法蘇聯，而組織兵士工人蘇維埃(Arbeiter- und Soldatenräte)以「一切權力歸之蘇維埃」為口號。第一次全德蘇維埃大會於一九一八年十一月十六日在柏林召集，此次會議頗受社會主義多數黨之控制，議決推選憲法會議人選，至此德國政治遂又走入憲法的途徑。此項選舉於一九一九年正月十九日舉行，憲法委員於二月六日即開始工作。第二次全德蘇維埃大會於是年四月復於柏林開會，不過此次會議殊無重要可言。

德國於一九一九年採取共和式的憲法後，政治上開一新紀元，除規定地方政府有自治權，又教育系統在邦政府監視之下，邦政府得聯合地方政府以實施其教育計劃外，新憲法並未變更市政府和邦政府間之關係，與市政府有關係之立法，大抵由各邦政府議定之。Württemberg 和 Bayern 首先於一九一九年通過法律，以修正市法，並提出重要改良。後 Mecklenberg, Hesse, Oldenburg, Baden, Thüringen, Saxo, Brunswick 以及 Hamburg 各邦均採取新市法，但各邦所採用者多不一致。Bayern 竟將參事會取消，又 Bayern, Baden, Württemberg, Oldenburg, Saxon 和 Thüringen 諸邦，未注意城市和鄉區之社會和經濟上的區別，故未規定

不同的政府組織。但最近各邦對於大小不同的和經濟狀況互異的城市，則規定不同的政府組織。

國社黨自取得政權以後，不顧傳統制度的尊嚴，而加以劇烈的改革。不過中央政制雖經有盛大的改革，而地方政制則尚無根本的變更。行政精神上容有演變，或尚在演變的歷程中，而未會演成一種固定的形體，所以祇能敘述原有的制度。吾人認為德國現存各種市制，具有悠久的歷史，雖經了一度政治革命，而根本形式尚能保存，今後或不致遽遭廢棄，即或根本消滅，亦有敘述之價值。因為這幾種市政府形式，或者代表一種特殊組織，或者附有顯著的優點，並且在德人主持之下，行政效率久已見著於世。未可以其因政治關係而被破壞，遂認之為無價值之制度，這一點是讀者諸君要注意的。

#### 參考書

- H. G. Daniel, *The Rise of the German Republic*. 1928.  
K. Fiebler, *Nationalsozialistische Gemeindepolitik*. 1932.  
G. S. Ford, *Stein and the Era of Reform in Prussia. 1807-1815*. 1922.  
C. W. Gullebaud, *The Works Council a German Experiment in Industrial Democracy*. 1928.  
Hoover, *Germany Enters the Third Reich*. 1932.  
A. Koettgen, *Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung*. 1931.  
E. Luehr, *The New German Republic*. 1929.  
R. H. Lutz, *The German Revolution*.  
W. B. Munro, *The Government of European Cities*. 1927.  
H. Prensé, *Die Entwicklung des deutschen Staedtewesens*. 1908.  
P. Sander, *Geschichte des deutschen Staedtewesens*. 1922.



A. Skalweit, Die deutsche Kriegsernährungswirtschaft. 1921.

F. Steinbach, Geschichtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland. 1932.

## 第二節 市選舉與選舉權

德國自革命以後，地方政制所經過之演變，莫甚於市選舉和選舉權。在舊帝制時代，地方選舉權大受限制，市政府規訂財產資格，納稅資格，三級投票制，一人多票制之類。此外尙可由納費而取得公民資格，而婦女皆不能享受選舉權。當然各市之政策，並非全體一致，有些極端守舊，有些則比較開明。但各市享有選舉權之人民，究屬少數。

自帝制傾覆以後，上述各種限制均經廢棄，全國採取同一的制度。一九一九所採取之威瑪憲法，規定各邦應行採取共和式的憲法，人民代表（邦立法機關）應由普及的平等的直接的和祕密的選舉權；並根據比例代表的原則推選之，男女之公民權一律平等。關於邦選舉上之各種原則，亦適用於市選舉，但邦立法機關對於市選舉得加以居留時期之限制，至多以一年為限。

根據上述各種原則，各邦擬訂其選舉法。以市選舉權之資格言，則有下列四種限制：年齡，公民資格，居留時期，和登記。根據聯邦憲法，各邦大抵規定合法年齡為二十歲，並須具有公民資格，始能參加選舉。以居留時期言，各邦所訂至不一致：Anhalt, Bremen, Brunswick, Hamburg, Saxon, 和 Schaumburg-Lippe 六邦，未曾規定固定時限；Lippe, Mecklenburg-Schwerin 和 Mecklenburg-Strelitz 三邦，規定為三月；Baden, Hesse, Oldenburg, Preussen 和 Thüringen 規定為六月；Bayern 和 Württemberg 則規定為一年。一個合格選民同

時旅居數市內，祇能在一市投票，以維持一人一票之原則。此外法律規定：選民須親自出席投票，市選舉應同時舉行，使一人多票制不易推行。至於選民之登記程序，稍後再行解釋。

德國各邦所訂關於剝奪選舉權上之條款，大抵採之於國家選舉法，規定下列三類人民不能享受選舉權：

- (一) 因有精神病而須受監護，或由司法判決而褫奪公權者，皆無投票權。
- (二) 海陸軍士有投票之權，但於入伍時期，則不能行使之。
- (三) 病院中之瘋狂，監獄中之囚犯，以及受逮捕之犯人，均不能行使選舉權，但政治罪犯則不受此種限制。

德國各邦之選舉法，既係根據聯邦選舉法，因此全國之選舉方法大抵一致。本節所敘述之普邦市選舉法，實際可以代表其他各邦。在普邦各市中，選舉在市長或市參事會監督之下，由選舉局 (Wahlamt) 選舉委員會和區選舉部主持之。各選區由市長或參事會所劃分，各區內之選民，至多不得超過二千五百，但亦不能過少，以致損害選舉之祕密。在選舉時期，各市大抵利用學校以及其他公共房屋，以為投票地點，不足則選租酒館咖啡館，啤酒廳之類。

各區組有選舉部，有主席，副主席，委員四人至六人，並由主席指定一人為書記。主席和副主席由市長或參事會從長任官吏中委任之，但具有市議員資格之人民亦可入選。其他委員則由市議會所推選，亦須具有市議員之資格。根據地方法令，區主席亦可由區內具有市議員資格之人民中，根據政黨之分野，委任其他委員。婦女亦有擔任委員之權利，但實際被委者甚少。

德國選民之姓名，須登記於正式選民冊上，並須有選舉證(Wahlschein)以資證明，始能參加投票。選民冊大抵以警局之登記為根據，一切人民於移到或移去一區時，或在二區內變更住址，均須向警局報告。報告時(柏林)須填寫姓名，單身或已婚，職業，生日和生地，國籍，宗教，前此曾否居住該市，在最近戶口調查時期所居住之地點，到達該市以前之居住地點。警員將此類消息，分別填寫於各種記錄上，以為警察，教育，財務，選舉，郵務各種效用之參考。

當然警局之分類方法不同，各項記錄中又載有外籍人民和未成年人民之姓名，不適用於選舉。故須另行編訂選民目錄，有時以姓名字母先後而編訂，通常則按區內街道和街內號數而分類。選民冊由市選舉局主持之，與警察登記員作密切的聯絡，並根據警局之報告，人口統計局之生死報告，以及法院之褫奪公權的判決，而時時加以修正。

遠選舉期近，第一步須準備區選民單。按舊的方法，選舉機關將選民名錄抄下或印成，通常按照街道和房屋而分類。這種抄寫工作至為繁複，大抵由選舉局之固定人員擔任之。至選舉之日，選民將選票納入信封，遞交於區選舉部主席，並將該選民之姓名填入選民單內。有時選民單上預留幾個空白，使該項名單可以應用多次。但在每次選舉時期，通常修正該項名單，並附以補充名單，加入新選民之姓名。不過有些城市認為這種選民單的辦法不甚妥當，自革命以後，已經採用兩種新方法：(一)選民名片(Wahlkarten)和(二)選舉牌照(Adressier-anlagen)。

\* Maximilian Meyer, "Die Verwendung von Adresseranlagen für Wahlkarten" Zeitschrift für Kommunalwirtschaft XIX. S. 393-6. 實錄參 R. H. Wells, German Cities: A Study of Contemporary Municipal Politics and Administration. 1932. pp. 77-79.

德國各市所編訂之選民單，編置至為妥善，並能按時修正，故於選舉時期，無須大事修正。在選舉一二週之前，選民單任人閱覽。選民若以名單上應行去除某某等選民之姓名，或應增補某某姓名，可以投函選舉局，要求更正。選民若以該局之解決辦法不適當，可以上訴於市長或參事會。公共閱覽時期終止時，登記工作暫行停止，除由審定機關決定外，不能再行修正。

為修正選民單起見，有些城市採用選舉明信片 (Wahlpostkarten) 辦法。此類名片在查驗時期分寄於選民，大底具有下列的格式：

○○先生……街……號；先生在此次（日期）市議會選舉所登記之號數，是○○○，投票處是○○○，投票時請攜帶此片。

這種選舉明信片不特可以當作投票證明書，選舉局並可藉以核對選民冊。選民之明信片無法投遞，其姓名亦即銷除。選舉局另行佈發通告，曉示合格選民於查驗登記時期，凡未接得是項選舉明信片者，立即向該局提出要求。此項通告特別注意最近達到合格年齡，以及最近變更住址之選民。

由此可知一切選民於行使投票之前，須先行登記，但亦可發行選舉證 (Wahlschein) 以代替登記。在普邦市內，一個選民之姓名，若未記載於選民冊上，可以提出要求。若該選民之姓名應行登記，而該項問題於登記終止

後始能解決，則該選民可以領取選舉證。公民於登記時期失去公權，而於正式選舉之前，可以恢復公權，亦可領取選舉證。軍士於從軍時期，無投票之權，軍役終止時期，若不及登記，亦可領取選舉證。Bayreuth 邦頒發選舉證於大醫院內之病人，使其可在醫院內投票。前此在 Brunswick 邦內，人民於選舉時期，不得不離開市區，可以根據選舉證，而採取郵遞投票辦法，不過這種辦法業經取消。

市選舉局對於發行選舉證一點，至為審慎，以防止流弊。凡曾領取選舉證之人民，即有投票之權利。區選舉部保留全部選舉證，以備轉呈總局。各市所發選舉證之數目甚少，通常不及選民百分之一。

聯邦憲法規定：市選舉必須秘密（憲法第十七條），又第一百二十五條擔保選舉自由和選舉秘密。此類條款實際已將戰前之公開投票根本廢除，但尚未採取正式選票。自一九一八年以後，普邦各市所採選票，計有四種之多：（一）私人選票，並無正式信封；（二）私人選票，而有正式信封；（三）正式選票，而無正式信封；（四）正式選票，並有正式信封。現今法律規定：國家選舉須採用正式選票和正式信封，因此市選舉亦逐漸採用這種辦法。在普邦市議會選舉時期，市政府可以採用統一的正式選票（unitary official ballot）。這種選票記載各黨黨名以及該黨前四名候選人，並畫圓圈一個，使投票人就圈內圈定其推選之黨名。

(Potsdam)

Stadtverordnetenwahl

Am 11. März 1928

1	Deutschnationale Volkspartei Dr. Averdunk-Schönstedt Pauli-Werner	1	○
2	Sozialdemokratische Partei Staab-Schuchmilski-Hildebrandt-Matschke	2	○
3	Deutsche Volkspartei Dr. Ramslau-Stahr-Dr. Schneider-Hartmann	3	○
4	Kommunistische Partei Hausmann-Elflein-Heese Tänzler	4	○
5	Deutsch-Soziale Partei (Richard Kunze) Schneider-Ezezechowiak-Halbe-Lauche	5	○
6	Deutsche Demokratische Partei Kennes-Josephson-Kothe-Vogel	6	○
7	Zentrum Freih. von Gagern-Weigmann-Raddatz-Frau Schayer	7	○
8	Bodenreform Kette-Dr. Lochnee-Schulz-Frl. Zeitschel.	8	○
9	Reichspartei für Aufwertung u. Recht. E. V. Lange-Steinke-Grünert-Lawerenz.	9	○
10	Christlich-Soziale Volkspartei Wiggert-Junker-Lorenz-Frl. von Rochow.	10	○
11	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiter-Partei Graf zu Reventlow-Jaene-Hüller-Staffeldt	11	○
12	Handel, Gewerbe, Grundbesitz, Mittelstand. Schöning-Wilke-Herrmann-Rhinow	12	○
13	Reichspartei für Volksrecht und Aufwertung (Kampfbund der Entrechteten) Thomas-Klaunig-Helm-Göhler	13	○

凡未採用正式選票之普邦城市，其選票則由私人準備之。通常由各黨自印其選票，票上記載本黨候選人之姓名，選票須用白紙，且不得有任何記號。正式選票亦須用白紙，如果同時舉行數種選舉，亦可採用有色紙張，並可應用有色信封。不論應用何種選票，普邦法律規定應用正式信封。各黨選票可於選舉前分散之，而正式選票和正式信封祇能在投票處分散之。

德國市議員候選人，通常由黨名單或團體名單的請求書提名，請求書須由固定登記選民人數簽名，自五人以至七十人不等，通常祇須十人簽名。提名請求書須記載候選人和簽名人之姓名職業和通信處，以及候選人接受提名之文件。此類提名單 (Wahlvorschläge) 須於指定時期前，提交於市長或其他負責官吏。

一切關於提名單的問題，統由特別選舉委員會 (Wahlausschuss) 解決之。委員會由市長或其代表，以及由市議會所推選二至四人組織之，即以市長或其代表擔任主席。至於查核候選人和簽名人之詳細工作，則由選舉局之事務員擔任之。選舉委員會大抵舉行一二次會議，議決下列各項問題：請求書上之簽名人是否為登記的選民？簽名人是否足夠？候選人曾否被提出於多數名單上？選舉法規定：各個提名名單須在簽名人中，指定經理人和代理經理人各一名，與選舉委員會協同修正或補充提名呈請書，經理人和其代理人通常均為黨委員。

聯邦憲法規定：市議會選舉應採取比例代表制。至選舉之日，選民祇能推選一黨，不變更候選人名單上之次序，亦不能刪除或另加候選人。選民在選票上祇能看見各黨的名稱，各黨前三四名候選人通稱為 Spitzenkandidaten，這種有限制的名單 (Gebundenen Listen) 在德國市選舉上最為通行，而與自由的名單 (freie Lis-

se) 完全不同。在自由名單制度下，選民可以自由推選候選人，可以從不同的黨名單上挑選，可以推選名單以外的人民，所稱 Panachage 是也。除 Stuttgart 一市外，Württemberg 邦內各市均可採用這種辦法。在此邦內，選民所可投票之數目，以應推選市議員之數目為準，選民可以集中其選票，但對於一個候選人至多祇能投三票，自革命以後，選民數目大增，政黨組織大有進展，各地相率放棄自由名單，而採取有限制的名單之辦法。

投票以後之重要問題，就是黨派議員數目的分配。在多數州內，議員的分配大抵根據 d'Hondt 分類；Anhalt 和 Saxon 採取簡單分類；在 Mecklenburg-Schwerin 分類的辦法則由地方法令斷定之。

按 d'Hondt 分類，計算時至為簡易，茲簡略解明之。將各黨所得票數，以一二三四等項數目字除之，各最高數目可以當選一人，最後一類即為 d'Hondt 分類。現舉下例以證之，當愈易了解矣。假定競選者有四黨，各黨所得票數如下：(一)三、二一九，(二)七二〇，(三)五五八，(四)二、九〇一。

除數	黨 A	黨 B	黨 C	黨 D	黨
1	三、二一九	七二〇	五五八	二、九〇一	黨 A
2	一、六〇九	三六〇	二七九	一、四五〇	黨 B
3	一、〇七三	二四〇	一八六	九六七	黨 C
4	八〇四	一八〇	一三九	七二五	黨 D
5	六四三	一四四	一一一	五八〇	黨 A
6	五三六	一二〇	九三	四八三	黨 B



第一席	三、二一九 (A)	第五席	一、〇七三 (A)	第九席	七二〇 (B)
第二席	二、九〇一 (D)	第六席	九六七 (D)	第十席	六四三 (A)
第三席	一、六〇九 (A)	第七席	八〇四 (A)	第十一席	五八〇 (D)
第四席	一、四五〇 (D)	第八席	七二五 (D)	第十二席	五五八 (C)*

照這種辦法支配，A黨得五席，B黨得一席，C黨得一席，D黨得五席。此次選舉之分類為第十二最高數目，就是五五八；以這個數目來除各黨所得票數，可得同樣結果。

在半數邦內，法律准許採用名單合併 (Listenverbindung) 的辦法，名單一經合併，當然影響席位的支配。提名單上的簽名人果欲合併其名單，須以文字表明其有合併之意。幾個名單合併，則變為一個名單，這個名單所得的席位，再由這幾個名單根據其所得票數，平均分配之。名單合併有利於小黨，使不能當選之小黨候選人，可以當選一二名；並使能當選之黨票，可以多選數名。

法律規定：選舉須於星期日或公共休假日舉行之，以免擾亂人民之職業。投票時期自早晨九時至下午六時，或自早晨八時至下午五時，屆時分區選舉，委員會主席和委員準時出席。除填票外，一切手續均屬公開。

各個選民須親自出席投票，但不識字的人民和殘廢人民可以請人代投，填成後投入票箱。數票則由主席或其所指定人員主持之，另由委員二人擔任唱票員。數清後擬一報告，並由全數委員簽字，然後將已用未用選票和信封，選舉處，分區選舉記錄，以及投票處的器具，一同交往選舉總局。總局稽核選票，計算分類，並分配各個名單所

應當選之人數。然後市或市參事會宣佈選舉結果，並通知當選人。

選民如果以一個候選人的當選或整個選舉為不合法，可向新產生的市議會提出反對，此類問題由該會解決之，但可上訴於行政法院。若選舉上有舞弊情事，或者涉及席位上的分配，則須舉行新選舉。如果發現當選人資格不符，或在數票方面有錯誤，則不須舉行新選舉。

在德國，直接立法雖始於戰前，而普遍採用則在戰後。德國聯邦憲法和各邦憲法大抵載有直接立法上的條款，而地方政府採用者較少。Bremen, Brunswick, Saxon 和 Thüringen 四邦，准許邦內城市採用民衆提案和民衆複決，但甚少見諸實施，故不加以敘述。

民衆罷免則比較通行，採用者有下列九邦：

採用民衆罷免之邦	施行的方式
Baden, Bayern, Bremen, Brunswick, Lippe, Mecklenburg-Schwerin, Oldenburg, Saxon, Thüringen	在九邦中，選民若欲解散市議會，首須提出請求書，然後繼以民衆表決。
	在 Baden 內務部長可以提交民衆表決（解散議會）。
	在 Bayern 市議會可以提交民衆表決（解散問題）。
	在 Baden, Lippe, Oldenburg, Saxon 和 Thüringen 數邦，須有登記選民三分之二的簽名。
	在 Mecklenburg-Schwerin 邦內，須有登記選民四分之一的簽名。
	在 Bayern, Bremen, Brunswick 三邦內，須有登記選民五分之一的簽名。

解散議會所需之投票數量	在 Mecklenburg-Schwerin 和 Oldenburg 邦內，以所投票數中數以上為準。
	在 Bayern 邦內，則需所投票數五分之三以上的多數。
	在 Lippe 邦內，首先須有多數登記的選民投票，然後尚須有所投票數中數以上的贊成。
	在 Baden, Bremen, Brunswick, Saxon 和 Thüringen 數邦內，須有登記選民中數以上投票的贊成。

就此須知德市之民衆罷免，不適用於各個官吏，祇能適用於市議會。表決解散議會，則須舉行新選舉，罷免票上祇記載一個問題：「市議會應否解散？」選民表決解散後，原任市議員可以重行參加競選，通常新產生之市議會，祇能渡過前議會未滿之任期。在 Bayern 和 Brunswick 二州，民衆罷免若遭失敗，則於一年內不得再行提出。又在 Bayern 邦內，在市議會之第一年任期中，亦不得提出民衆罷免。

參考書

- H. G. Ermannsdorff, "Der Stand der Wahlreform." Preussische Jahrbuecher. CCXX April 1930.  
 R. B. Fosdick, European Police Systems. 1915.  
 Friedrichs, Das Recht der Gemeindevertreter in Preussen. 1929.  
 H. F. Gosnell, How Europe Votes. 1930.  
 Lebens, Die Verpflichtung zur Uebernahme von Gemeindegewerben.  
 Klein und Habel, Die kommunalen Wahlen. 1929.  
 O. Koelreuter, Die politischen Parteien im modernen Staate. 1926.  
 Viktor von Leyden, Das preussische Gemeindewahlrecht seit der Staatsumwälzung. 1925.

- K. Menne, Bekämpfung der Wahlbedingtheit. (Zeitschrift fuer Kommunalwirtschaft, XVI. 1928.)
- H. Nawasky, "Wahlrechtstragen im heutigen Deutschland," Archiv des öffentlichen Rechts, LIX. (1931).  
 Overkamp, Gemeindevahlrecht in Preussen. 1929.
- H. W. Pucket, Germany's Women go Forward. 1930.
- J. Schauff, Neues Wahlrecht, Beiträge zur Wahlreform. 1929.
- R. H. Wells, "The Initiative, Referendum and Recall in German Cities," National Municipal Review, XVIII (Jan. 1928).

### 第三節 德市內之政黨活動

德國城市受國家政治之影響甚大，地方選舉受中央數大黨之支配。在一九二九年，人口十萬以上的三十六個城市之市議會，其百分之九三·八的議員，均為八個主要政黨所得。

1. Sozialdemokratische Partei
2. Deutschnationale Volkspartei
3. Zentrum
4. Deutsche Volkspartei
5. Kommunistische Partei
6. Deutsche Demokratische Partei

## 7. Wirtschaftspartei

## 8. Nationalsozialistische Deutsche Arbeiter-Partei

國家政黨在地方上勢力所以如是之大，計有數種原因。(一)近代德國極端工業化和城市化，因此許多國家問題變為城市問題。並且戰後的困難，使聯邦政府在財政立法方面，不得不侵入地方自治範圍，因而國家問題和地方問題失去明顯的分野。並且國家政黨若欲實現其目的，有時不得不積極參加地方政治。例如社會民主黨既經抱定社會主義，而城市生活又佔重要地位，對於市內政治，勢不能置身事外。中央黨既主張固定的宗教原則，而城市又為宗教運動之中心，乃不得不參加城市政治。(二)除去居住時期上之限制外，同一選民推選聯邦各邦以及各級地方政府的立法機關，選民既同，則不必組織不同的團體，以分別主持國家和地方選舉。

但德市亦有純粹地方政黨，且因提名手續之簡易，此類團體至為普通，但在市議會中則無若何勢力。例如反酒派在 Flensburg 當選市議員一人，運動派在 Oberhausen 當選二名，無黨派在 Fuertu 當選一名，土地改良派在 Breslau 當選二名，租戶派在 Angsburg 當選四名，工商和地產黨在 Potsdam 當選六名，後者為最勝利之小黨，此外尚有若干組織根本不能當選。又此類「碎裂黨派」(Splinterpartei)所推選之市議員，大抵以客黨地位，依附於一種重要政黨。

在多數城市中，黨派頗有結為聯盟者，其目的大抵在競爭選舉。例如左派各黨在選舉上有勝利的形勢時期，則中派和右派有聯合之可能，或則出以選舉聯合的方式，或則共同提出一個聯合名單 (Einheitsliste)。選舉以

後，或則組織一種混合團體，或則成立一個協會 (Arbeitsgemeinschaft) 而在議會中自成一派。在一九二七年，總計在百四十九個市議會中，民族黨在四十九個市議會中，自成一個單位；在其他一百個市議會中，則與其他各黨共同組織協會，大抵與國家民族黨和民主黨相結合。中央黨和社會民主黨通常反對這種結合，而不妥協的共產黨和國社黨尤不表示贊同。

自一九一八年革命以後，選民數量大增，促進德國政黨之組織和進展。本節限於篇幅，不能詳細研究德國政黨之整個組織，祇能敘述一個政黨之地方黨部 (Ortsverein)。因為地方黨部是各種選舉之根本單位，聯合會之組織，不特各黨不同，並隨地而異。聯合會之根據，就是地方黨員。按照黨綱而採取之組織條款 (Satzungen)，並須與邦黨部和中央黨部之條款相符合。

現在我們描寫 Nürnberg 市國家黨 (即前民主黨所改稱) 市黨部的組織，根據該聯合會之組織條款，其成立之目的，在宣傳和發揮該黨之原則，在參加各種選舉競爭，並準備一切以實現其目的。一切公民年在十八歲以上，品格純良者，可以請求加入為黨員。黨員須擁護黨的根本原則和普通政綱，並須繳納黨費。

聯合會之主要機關，就是執行委員會，較大的普通委員會，和黨員大會三種。執行委員會中有下列各種分子：主席一人，副主席三人，秘書二人，圖書管理員一人，會計二人，普通委員六人至十八人；並有下列各種當然委員，如市內本黨國會議員和邦議會議員，市議會內本黨議員小組會主席，分區領袖，以及黨內低級團體的主席。普通委員會由下列各種分子組織之：執行委員會全體委員，全體本黨市議員，其他委員六十五人，以及執行委員會另行

推派之委員。普通委員會每季召集一次，討論執行委員會所未解決之重要事務。黨員大會每年召集一次，必要時可隨時召集之。舉行年會時期，接受執行委員會和財務員之報告，並表決通過之；推選上述兩個委員會之固定人選；若得三分之二的同意，可以修正組織條款。

一黨黨員若過多，不能舉行黨員大會，則代之以代表大會。例如在大市中，社會民主黨之地方黨部，則就各分區組織區分部，集合分區內一切黨員。區分部 (Abteilungen) 每年推選代表，出席市黨代表大會，每代表一人約代表選民五十人之譜。黨代表大會則指定市普通委員會和市執行委員會之委員，推選出席高級黨部之代表，並提出市議會之候選人。

除上述各種普通機關外，地方黨部再根據區域和職業而組織。在大市內，政黨大抵再就各分區組織分部，由分區領袖負責主持分區內之黨務。除橫的組織外，還有縱的組織，通常稱為低級團體 (Unterstufen)。此種組織之目的，在按照職業和其他生活方式而組織，藉以聯合全市本黨黨員，因此市內可有官吏婦女工人商人各種集團。此外各黨特別注意青年人民，而組織學生團體和遊戲團體之類，因青年人民為未來的選民，不得不預為組織。以形式言，地方黨部之組織，符合共和的精神，主權寄託於黨員大會，或寄託於黨員所推選之黨代表大會。以實際言，則組織至為複雜，真正權力則集中於少數政客，或少數黨官僚之手，德國政黨組織固已趨於機械化矣。

法律未曾規定各黨候選人名單之擬訂方法，大抵根據各黨之慣例，但此種程序各黨大致相同。在大市中，候選人大抵由黨代表大會提出之；在小市中，則由黨員大會提出之；在大市中，一黨之會員人數若不多，則亦舉行黨

員大會以推選之。在此類會議中，執行委員會之地位頗為重要，因候選人名單先由此會提出之。當然準備這種名單，頗費周章，黨內重要分子均須列入，而黨內之重要團體亦須有代表，並須注意市內各區。通常執行委員會於擬定名單時，事先多與低級團體磋商，有時各低級團體各自提出名單。執行委員會根據此類名單，而擬定一個總名單，交由大會表決之，這個總名單大抵根據職業和區域而支配候選人。法律規定：各名單上未當選之候選人，即為該黨之候補人。

關於選舉上之宣傳方法，計有兩大類：一則向個人宣傳，一則向團體宣傳。德國政黨頗重個別宣傳，沿戶辭釋，因此地方政黨大抵備有地方選民名錄，尤注意未加入本黨，而對於本黨表示同情之分子。當然個別宣傳需要大批熟悉地方情形之工作人員，各黨非必有多數工作人員，乃不得不從事於文字宣傳。

團體宣傳之重要方法亦有兩種：一則召集普通選民大會，招待一切樂意參加會議之人民；一則舉行特別集會。招待特殊階級或特殊團體，如官吏和婦女之類，此類集會大抵於啤酒廳或音樂廳中舉行，到會人員可以就席，並款以茶點。集會通常繼續三四小時之久，除宣傳員宣讀其講演詞外，更雜以各項音樂節目。集會中秩序大抵甚好，但有時難得警察之維護，尚不免有流血之慘劇，以國社黨破壞共產黨的集會，或共產黨破壞國社黨的集會的時候為尤甚。而社會民主黨之集會，亦時時被共產黨或國社黨所騷擾。又德國政黨於集會時期，收取入場費二三十芬尼 (Pfennig) 不等，或於開會時略收捐款，冀能開銷全部或一部分費用。

德國政黨於競選時期，常常集隊遊行街市，以有工人分子之政黨為尤甚。遊行人著華麗的服裝，執輝煌的旗



機，奏着雄壯的音樂，招過過市，夜晚且有舉行燈火遊行。文字宣傳之種類尤多；德國報紙大抵有黨派色彩，編輯人不惜利用社論，以宣傳政黨之利益，並登載各種廣告，以利選舉之進行。又各黨竭力利用街市中之廣告欄，張貼各種標語和諷諷畫；並有放映特別活動電影，以資宣傳。

至選舉之日，各黨攜帶黨旗和廣告，齊集投票處。各黨之督察員（Beobachter）至為勞忙，參觀投票，並記載已經投票之本黨選民。各黨之交通組至為活動，凡未曾投票之黨員，則以汽車載往投票；對於患病和殘廢黨員，且以扛牀擡往投票。至投票終止時期，各黨就咖啡館聚會，等待選舉結果。

聯邦憲法保障選舉之自由和祕密，此外聯邦刑事法典中，尚有數種防止腐敗行為之條款：例如任何人民若有強迫阻止德國公民行使投票權之行為，可受六月至三月之監禁的處分，主持公共選舉之人民，若故意偽造報告，可受一週至三年之監禁處分；假使這種罪惡為不負主持選舉責任的人員所犯，則至多祇能受兩年的處分，並可褫奪公權。人民於選舉時期，若有買票或賈票的行為，可受一月至二年之監禁的處分，並可剝奪公權。市選舉法中有時記載此類條款，Württemberg 即此例也。

候選人推定後，即行召集新市議會。市議會為國會之雛形，國會中所有各黨各派，市議會中亦具之。並且市議員之席次，亦以黨派為分野，極左為共產黨，極右則為國社黨和國家主義派。在國會內各黨之議員，全部一致投票，市議會亦是如此，但非絕對如此。在城市政治中，業主和工人代表有時互相反抗，而破壞黨派的分野。

德國市議會對於市長和執行官吏，亦可提出不信任案，不過此類官吏有固定任期，因此不信任案並無法律

影響。在 Leipzig 市內，有一次市長批評公共學校之設施，引起多數市議員之忿怒，議會提出不信任案，以四十票對二十七票通過之。市長不注意該項不信任案而繼續進行其工作。至於各黨時時動議以及引起劇烈辯論之問題，大抵關於教育、租稅和財政、社會化的政策、失業和房舍各種問題。

在市議會中，政黨分野至為明顯，同黨的市議員組為該黨之議會組，通稱為黨組 (Fraktion)。各組大抵推有職員，訂有規程，以參加市議會程序中之效用，而各議會組之行動，每為市議會之議事程序所承認。在 Dresden 市內，市議長和各組主席共同組織市議會之最高級委員會 (Aeltestenrat)，各組組長大抵擔任各該黨在議會中之領袖，指揮參加辯論，並提出問題和動議。在多數城市內，在市議會開會之前，各組大抵先行集會，以斷定各該黨對於議會所討論各項問題上之態度。

各黨組在市議會中所佔地位，至為重要。各黨既有代表出席市議會之各種委員會，以及各種委員會，因能與市政府之各部分工作相接觸。市長或各局局長若為一黨黨員，則該黨組可請其出席，以參加討論，有時一黨於提名時所推定之候補候選人，亦可出席。地方黨部之主席，若不為市議員，亦可出席組會，並可參加表決。各黨組為使選民了解市政工作起見，不時印刷各項報告，分散於選民，前此社會民主黨之印刷文字尤多。有時各黨舉行交誼大會 (Abend)，由各該黨市議員直接向該黨選民報告。有時則不舉行大會，而由各黨組主席向該黨代表報告。上節曾經研究民衆罷免，本節補述政黨罷免 (Parteistückruefung)。吾人知道：德國自從採取比例代表制以後，一般人不以議員為全市的代表，而以之為各黨之代表。因此議員若放棄其黨籍，或被迫出席，該黨則令其辭

職，而提出其他候補，否則無法維持該黨在議會中之代表的比率。實際在德國政黨政治中，離黨即須辭職，似已變為道德責任，而不能規避。有些政黨並不要求其黨員作這種聲明，共產黨則要求該黨所提候選人，事先填成空白辭職書，祇不填寫日期。此類辭職書由該黨領袖保存之，領袖欲使任何候選人辭職，則將時日填入，送交負責機關，同時以候補人補充之。

在 Baden，法律規定：市議員若失去任職的資格，或脫離主持其選舉之政黨或團體，則失其職任，此事由市議會解決之，Württemberg 亦訂有同樣條款。但多數德邦不認政黨罷免為合法的行動，普邦東省市法規定：市議員不受選民之命令和意見的限制。普邦最高行政法院認為：市議員若不願選舉以前之協議，不願辭職，則不能免其職。在多數邦內，關於市政府方面之議案，與普邦市內所規定者大致相同，似乎不承認政黨罷免為有效。

選民當選為市議員後，能否自動辭職，亦為吾人應注意之問題。德國公民須有服務社會之精神，而擔任義務職位，這是德國市法律之普通原則。公民若無適當理由，而拒絕服務社會，或於任期完滿之後，提出辭呈，政府可加以罰款，或增加其應繳租稅，或於固定時期褫奪其公權。市法通常規定：市民可因疾病、耄老、任職期久之類，而提出辭呈，或拒絕擔任公職；或有其他特別情形，而能邀市議會之許可者，如此則市議員亦得因政治原因而提出辭呈，但不能被迫辭職。

## 參考書

A. Erbsloms, Demokratie und Parteiorganisation.

- R. Heinen. Die Fraktion in dem Gemeindeparramente. 1927.
- A. Hensel, Kommunalrecht und Kommunalpolitik in Deutschland. 1928.
- F. Hoefke, Das Kommunalprogramm der Zentrumspartei. 1927.
- O. Koellreuter, Die politischen Parteien im modernen Staate. 1928.
- R. Lewinsohn, Das Geld in der Politik. 1930.
- J. K. Pollock, Money and Politics Abroad. 1932.
- J. K. Pollock, The German Party System American Pol. Sci. Review XXIII (Nov. 1929).
- J. Stelling, "Kommunalpolitische Organisationen," (Die Gemeinde, IV(1927)).
- H. Torbeck, "Entpolitisierung der Gemeindeparramente?" Zeitschrift fuer Kommunalwirtschaft XV(Juni 1925)
- Handwoerterbuch der Kommunalwissenschaft, Kommunalpolitik der politischen Parteien III, S 1-8; VI S. 783-834.

#### 第四節 德國市政府之組織

德國市政府之形式至為複雜，普魯士雖為單一邦，亦缺乏統一的市法，即在普魯各省中，計有九種不同的形式。茲將全德各種市政府，分為下列六大類。

(一) 普魯士和 Hesse 之參事制 (Magistratsverfassung)。在此種制度之下，立法機關為兩院制，兩院之立法權相等。市議會之人數較多，議員由選民所推選。參事會人數較少，參事由市議會所推選，以市長為主席。參事會不特為立法機關，並為複式的執行機關，其權力和地位，駕市議會而上之。

(二) Baden 之立法機關，亦為兩院制，兩院之立法權相等，均以市長為主席。市議員由選民所推選，參

事由市議會所推選，稱爲 *Buergerausschuss*，權力較大於市議會。

(三) Mecklenburg-Schwerin, Oldenburg 和 Saxon 一部分城市，均設有兩種機關：由選民推選之市議會，具有立法權；由市議會所推選之執行機關，則無立法權，而執行市議會之一切決議案。

(四) 普邦萊茵河省內，Hesse 和 Anhalt 二邦內，各市所採取之市長制 (*buergermeisterverfassung*) 市政府設有一院制的立法機關，由選民所推選，市長任立法機關之主席，其權力甚大。

(五) Bayern 和 Württemberg 所推行之市議會制 (*Stadtratsverfassung*)。市內設有一個民選機關，具有一切立法和執行權力，而以市長爲主席。

(六) Saxon 和 Thuringen 兩邦內之城市，設有一院制的立法機關，自選主席；市長爲唯一的執行人。以上爲德國現今所有之六大類市政府形式，其中最重要者爲市參事會制，市長制，和市議會三種，其他各種初不過這三種之混合形式而已。

### 市參事會制

戰前最通行之市政府形式，則爲市參事會制，普邦各省之城市，採取此項制度者較多。但在萊茵省因受法國政制之影響，市政府採取市長制者則較多。此外尙有一部分市政府案，一任市政府由市長制而變爲市參事會制，或由市參事會制而變爲市長制，但須得高級行政機關之同意。例如 Westphalen 之 Böttrop 市，曾於一九三二年放棄市長制，而採取市參事制。在 Brunswick, Lippe, Mecklenburg-Schwerin, Mecklenburg-Strelitz,

Oldenburg 和 Schaumburg-Lippe 數邦內之市政府，大抵採取市參事會制，但市參事會之立法權較小，幾乎純粹爲執行機關。Saxon 邦內之大的城市，有採取變相的市參事會制之自由權，參事會之主要效用，亦偏於執行方面。

市議會 (stadterordnerversammlung) 本節所敘述之市參事會制，大抵以普制爲根據，實際普邦市參事會制之重要特點，與其他各邦之市參事會制無甚出入。至於市議會之組織和其立法程序，尤屬大體一致。不過市議會之名稱，則不盡相同。例如在 Hanover 省，市議會稱爲 *bürgerorsteher kollegium*；在其他德邦內，通常則稱爲 *stadtrat*，或稱爲 *gemeinderat*。聯邦憲法規定市議會應按照普及的平等的直接的和祕密的選舉權，並根據比例代表制的原則，而由選民推選之。

普邦市議會議員至少十一名，至多不得超過百名。在這種限制之內，確定人數則根據本市之人口，而以地方法令規定之。例如一市人口計有一萬五千，則至少須有議員十一名，至多可以推選二十六名。除柏林以外，普邦採取市參事會制之最大城市，如 Breslau 市有議員八十八名，Frankfurt A. M. 市有議員八十五名，Hanover 市有議員七十四名。採取市長制之最大城市，如 Köln 市有議員九十五名，Bonn 市有議員八十四名。

普邦市議員須爲合格選民，年在二十五歲以上，通常由普選制推選，任期四年。在一九一九年以前，市議員尚須具有他種資格；例如前此在普邦城市中，半數市議員須爲市內房主，並且市內有給官吏無當選之權。自革命以後，此類條款均被廢除，有給官吏亦可當選爲市議員。不過在各種市政府案中，大底附有條款，規定在某種問題上，

市議員之私人利益若與公共利益相違反，則不得參加該項議員程序，以避嫌疑。

市議員為義務職務，而不為正式有給職位。市議員於參加市議會和委員會方面所耗時間至多，若不予以補助，工人階級勢必不能參加。因有這種情形，市政府對於市議員，或按月予以補助；或於每期會議，予以固定補助額數；或按參加委員會時期之長短，而予以相當數量的補助費。在一九二七年，Frankfurt a. M. 市議員每月領取補助費五十馬克，Wiesbaden 發給四十九個馬克，Köln 則祇有三十馬克。自此以後，市政府之經濟狀況逐漸困難，市議員之補助金亦被削減。此外市議員所乘市內公共電車和汽車，可得免票。

市議會之內部組織及其議事程序，通常以適用於該省之市政府案為根據，至於詳細條款，則由市議會所通過（並得市參事會之同意）之事務法規（Geschäftsordnung）規定之。市議會自選主席一人，副主席一人或一人以上，秘書一人或一人以上，後者且不以議員為限，此類人員任期一年，但連選得連任。主席的推選大抵附有黨派關係，但於當選之後，非必有偏袒的行為。

各種委員會由市議會根據比例代表制推選之，故委員會中有時顯然有黨派之分。常備委員會之數目，大小和會期，均由事務規程決定之，但隨時可以召集特別會議。市議會通常組有財政、法律和公濟，各種常備委員會，此外尚有高級委員會（aestesterrat oder aestestenausschuss），由市議會主席和市議會中各黨領袖組織之。但凡不屬於任何委員會之問題，並可引起黨派間之糾紛者，皆由此會討論解決之。常備委員會大小頗不一致，通常甚少超過十五人以上，會議大抵於午後或夜晚舉行，會議亦不公開。常備委員會之工作，通常為考查和討論的性

實，並先事研究市參事會之建議，然後擬成報告，提交市議會討論之。

大市市議會每週開會一次，小市市議會則每二週舉行一次。此外市長，市參事會，或有四分之一市議員的要求，可以隨時召集特別會議。市議會之會議是公開的，但公開的會議多繼之以執行（秘密）會議，並且一切涉及個人，或關於市政府購買土地之問題，一皆於秘密會議中討論之。

市議會之議事程序（Tagesordnung）大底在市長指導之下準備之，並印成多份，於開會之前，分散於市議員。市參事可以出席市議會之一切會議，有發言權，但無投票權。在特別規程之下，即未曾記載於議事程序上之問題，亦可提出討論。議事錄上之多數條款，通常照例通過，而不舉行辯論。此外有些動議，亦足以引起強烈的辯論，以黨派所提出者為尤甚。因此市議會之會議，有時可以繼續至四五小時之久。

主席主持會議之進行，分配議員發言之時間，並維持議場之秩序。議員擾亂議場秩序，主席有停止出席之權，市議會可以議決較嚴重之處罰，如罰金停職之類。

市議會必有半數以上之法定人數，始能開會。但亦可頒佈地方法令，而三分之一的議員為法定人數。第一次會議不足法定人數，而不能討論問題，至第二次會議時期。若仍不足法定人數，則可以討論之。一切議案以比較多數通過之，贊否票數相等時，則由主席投票解決之。

市參事會（Magistrat）戰前德國市參事會之權力較大於市議會，戰後市議會之地位增高，而參事會仍不失為重要機關。參事會通常由市長副市長參事（Sachverwalter）若干人組織之，參事之中有為專任和有給職位，有為



無給和義務官吏。有給參事之數目，由地方法令決定之；無給參事之數目，則由市政府案根據城市之人口規定之。全部參事由市議會推選之，有給參事則尚須高級機關加委之，有給參事之任期，通常為十二年；無給參事之任期，則與市議會相同。無給參事大抵根據比例代表制推選之，因此市參事會中每有各黨之代表。

市參事會一覽 (1925)

市	名	人	口	有	給	參	事	無	給	參	事	總	計
Albna			227,419		7				5				12
Breslau			554,801		17				15				32
Dortmund			320,256		12				17				29
Hanover			422,435		15				13				28
Potsdam			64,033		8				11				19
Wiesbaden			102,557		10				12				22

(Statistisches Jahrbuch Deutscher Staedte, XXIII. S. 266)

有給參事由市議會所推選，政治影響甚小。兩個候選人之資格相同，則有政治背景者較易入選，否則一以資格和經驗為準。連選可以連任，有給參事連選者尤多。無給參事連選者，雖亦甚衆，但市議會之政治色彩一有變更，則參事會中之無給參事，亦必隨之而有變更。市議會於推選有給市參事時期，可以隨意推選，州法律未曾規定其資格，市議會大抵選擇有適當訓練並富有經驗之人員充任之。財務員 (Kaesmerer) 由財政專家擔任之，市律

師 (Syndikus) 由法律專家擔任之，此外尚有督學 (Schulrat) 主持教育工程師 (Baurat) 主持公共建築醫師 (Medizinalrat) 主持公共衛生；此類有給參事大抵曾受有大學訓練。

無給參事之入選，大抵憑藉普通能力和政黨關係，不因其具有專長。無給參事為參事會中之常人分子，其法律地位則與有給參事完全相同。無給參事不須有特殊資格，一切有當選為市議員之資格者，均可當選為無給參事。無給參事可以進行私人營業，但於參加市議會和各種委員會之會議時，所費時間甚多。參事會之一切會議，由首席市長或其代表擔任主席，會議之時期較多於市議會，大抵舉行秘密會議。

參事會之權力甚多，且極重要。根據普邦東省市法規，可分為下列九大類：

(一) 執行聯邦政府和各邦政府之法律；在進行此類效用時，參事會為邦政府之代行人，而不為市政府之代行人。

(二) 立法權：參事會為市立法機關之第二院，有會同立法權。市議會之多數決議案，須得參事會之同意，始能有效。市議會於通過議事程序方面，亦須參事會之同意。惟於推選市長市參事以及行政委員會之人民委員數方面，始能行使獨立權。

根據市政府案，市參事會對於市議會之決議案，若認為違法，或損害公共福利，可不予以同意。兩院對於一種政策若不能同意，可以舉行聯席會議，若仍不能同意，則呈請高級機關解決之。

市議會和市參事會之提案權雖屬平等，但提出市議會討論之多種事務，大抵由參事會準備之。法令大底

由市參事會所擬定，亦由其提出市議會通過之，然後再由市參事會通過之，最後由參事會執行之。市預算亦由參事會所準備，交由市議會討論之，市議會有增加去除和修正條款之權，但於邦法和聯邦法所規定之強迫條款，則不得變更之。當然市預算亦須經過兩院通過，市參事會可以不接受市議會之變更。戰後德國各市大抵感受財政困難，因此市議會和參事會對於市預算和租稅問題方面，意見常不一致。

(三) 最高執行機關：市政府各部分之普通行政以及監督事宜，統由市參事會主持之。市議會並不直接參加行政，但從推選參事會和行使預算權方面，亦能管理行政。

(四) 財務行政：參事會有保管市收入管理市支出之責，而在審計和會計方面，尙具有普通權力。

(五) 管理並主持一切市有財產。

(六) 管理任用人員：市參事會委任市內有給官吏，但受有各種限制。市參事會於委任人員時期，須向市議會提出報告，市議會祇能反對，而不能否決。關於公安和教育方面之委任，須得高級行政機關加委之一局內之低級人員，大抵由主管行政委員會委任之，參事會對於此類委任必須負責，認為必要時，可以否決其委任，而自行委任之。

(七) 保存公文和記錄。

(八) 市政府與公共機關，私人團體，或個人，發生交涉，則以參事會為正式的和合法的代表。

(九) 參事會分配市官吏和市內各局間之工作，並調劑其效用，藉以增進行政之效率。

由上述各點，可知市參事會權力甚大，而為市政府之重要機關。至於各個參事之職員，當於下節敘述之。

市長 (Bürgermeister) 德國各市皆有市長一人，在大市中，則有二三市長不等，首席市長則稱為 Oberbürgermeister。不論各市所採何制，而選舉市長之方法，以及市長應具有之資格，則大致相同。但在三種市制之下，市長之地位和權力，則大不相同。

在採取市參事會制之市內，市長為市參事會之主席，有表決權，贊成和反對票數相等時，則由市長投票解決之。市參事會之決議案，若違背法律，或損害公共福利，或影響全市利益，則市長可以行使反對權。市參事會若反對市長之否決，可以呈訴於高級行政機關。

市長之他項權力，先由市政府案簡略敘述之，繼由部長的規程補充之，復由普邦最高行政法院 (Oberverwaltungsgericht) 的判決解釋之。當然市長之權力與一市之慣例，市長本身之人格和能力，至有關係。市長為市參事會之執行人，準備其議事錄，並執行其決議案。對於緊迫事件，且可以獨立執行之，但須於市參事會之下屆會議提出報告，以求其追認。

德國市長不能行使委任權，一切市用人員均由市議會或市參事會委任之。不過市長究能委派市參事，分別主持各種各部行政，並委派其參加各種行政委員會。市長監視全市行政事宜，考查市內各局，接受各項報告，而傳遞於市參事會，尤注意財務和審計事宜。市長亦須設法去除各局間之誤會和衝突，人民對於市用人員之陳訴，直接提交於市長，市長且可以下令暫時停職，並可加以小量罰金。但市長對於其他參事，不能行使懲戒權，祇能加以

斥責。

德國市長大抵有兩重地位，一方面為地方最高執行人，一方面又為邦政府之代行人。市長有時須協助邦檢察長，在必要時期，且須擔任道法院中之法官；又須主持生死婚嫁各種統計。此外在市內之一切道省邦各級政府之效用，凡未固定付託於任何機關，均由市長負責主持之。

行政委員會 (deputationen) 行政委員會或純由參事組織之，或由參事市議員市官吏和公民共同組織之，後者為混合委員會，或為聯席委員會。委員會有為常備的性質，有為臨時的性質，各個委員會之組織和職責，通常由地方法令規定之。有些委員會由邦法律訂為強迫的，其職權和組織則由高級機關規定之，學校委員會即其例也。由邦法律所訂為強迫的委員會，則有公濟，衛生，市儲蓄銀行，孤兒養育之類。

市長分派市參事會員，參加各種委員會，並指定有給參事一人為主席。市長亦可指派參事會以外之人員參加，大抵擔任專門顧問，而無表決權。至於參加行政委員會之市議員，則由市議會根據比例代表制推選之，市議會推選公民參加委員會時，採用同樣方法。

在採取市參事會制之普市中，其行政效用分由各科各局以及各種事業分別辦理之。通常各設委員會以主持之，並以參事一人為主席。大市所設行政委員會之數目，甚至在五十以上，委員自二三人以至三十以上。有些至為重要，每週開會一次，其他則不常召集。委員會之會議，不取公開形式。有給參事除擔任一個或一個以上委員會之主席以外，通常亦被派參加其他委員會；無給參事亦可擔任主席，但以不重要的委員會為最多。

除去少數行政委員會如教育委員會之類，直受高級機關之監督外，其他皆受市參事會之管理。除於例行公務方面，可以自行處理外，通常其報告和決議均須得市參事會之批准。因此提出市參事會之各種議案，大多先經有行政委員會之精密討論。通常在擬訂每年預算之前，各局的預算大抵先由各該委員會詳細查核之。

行政委員會之重要人員，則為該會主席，主席監視所管各局之全部人員，而為市參事會和各局間之聯繫機關。主席實施委員會之決議，但於急待解決之問題，亦可自行解決之，且須報告下屆委員會會議。總之在委員會管理之下，主席主持一部分行政事宜，同時向市參事會負其責任。

### 市長制

德國市政府之第二種主要形式則為市長制。市長制於戰前始於德國西部，大概係該部所受法國影響之結果。在萊茵省內，十個最大城市皆係採取市長制。此外 Anhalt, Hesse 和 Saxon 諸邦內之城市以及多數鄉市 (Landgemeinde)，大底採取市長制。

在市參事制下所敘述之市議會和行政委員會，與在市長制下之市議會和行政委員會大致相同。這兩種制度之主要區別，在市長之地位和權力方面。在市長制下之市長，由市議會所推選，任期自六年以至十二年不等。市長為市內主要執行人，不特具有市參事制下市長之一切權力，並且有整個市參事會之行政權。在市長制下之重要執行官吏，亦由市議會所推選，任期自六年以至十二年。此類官吏或為名譽職，或為專任職，通常專任職為最多。在採取市參事制之二十二市中，祇有五市有無給參事 (beigeordnete)，普市參事在市議會中無表決權，而在

Anhalt 和 Hesse 二市之參事，則有表決權。市參事不為市長之同僚，而為其屬下，市長分派參事主持各局行政，一切參事對於市長直接負其責任。

在市長制下之市長，擔任市議會之主席，並有表決權，市議會之贊否兩方票數相等時，可另投一票解決之。在 *Baden* 和 *Thüringen*，市長不為市議會之當然主席，但可被推為主席。市長亦可行使反對權，市議會之決議案若違背法律，或影響全邦福利，或危害全市利益，市長可以拒絕執行，但市議會可以呈訴於高級機關。總之，在市長制下之市長，為市內之真正最高執行人，對於地方政府和地方立法方面之影響亦甚大。

### 市議會制

市議會制始於一九一九年，現今 *Bayern* 和 *Württemberg* 各市多採用之。這種市制與英國之市議會制大致相同，立法權和執行權集中於同一機關。市議會為一院制，但有兩類人員，第一類為市議員，人數之多寡，以城市之大小為準。在 *Bayern* 市內，市議會之人數，以五十為最多；在 *Württemberg* 各市中，則以七十二名為最多。一切議員由選民直接推選之，並根據比例代表制。在 *Bayern* 市內，議員任期五年；在 *Mürttemberg* 市內，市議員之任期六年，每三年改選半數。

第二類人員則有市長（或在一人以上）和重要行政官吏，在 *Bayern* 市內，市長人數不能超過三人，通常均為專任人員。市長和重要行政官吏由市議會所推選，任期不得超過十年，並可規定試用期為一年，除首席市長以外，均不須高級機關加委之。省政府對於各市所推市長，必有可撤職之理由，始能提出反對，市長人選被否決後，

市議會似可陳訴於行政法院。法律並未規定此類專任職位所應有之資格，不過在市團區 (Kreisamittelbare Städte) 內，高級行政人員中至少須有一人具備高級司法或高級行政資格，地方行政人員大抵能人勝其任。

在 Württemberg 各市內，市議會中亦有專任人員，但委任方式和任期則與 Bayern 各市內不同。市長由人民直接推選之，任期十年，但須得高級機關之批准，任滿後若能繼續當選，其任期則為十五年。其他行政人員則由市議會推選之，任期不得少於六年，行政專員之數目，不得超過市議員十分之一。一九三〇年市政法規規定行政人員之資格，以具有工程、公共衛生，以及高級行政資格為合格，得有大學卒業文憑者亦可入選。

市長 在上述二邦內之首席市長，均為市議會之主席。在 Bayern，市長在市議會內有表決權，但於贊否票數相等時，不能作「決定的投票」。在 Württemberg，市長祇能於贊否票數相等時，實行「決定的投票」。平時則無表決權。行政專員可以出席市議會，在 Bayern 各市內，此輩對於與主管各局有關係之問題，亦有投票權；在 Württemberg 則全為顧問性質，而無投票權。

在 Bayern，首席市長準備市議會之議事錄，實施其決議案，市議會與公共機關有接洽時期，亦以市長為代表。市長對於市議會之決議案，若認為非法，可以提出反對，而呈請高級機關解決之。至於一切緊急事件，市長可以斟酌施行，但須於市議會之下屆會議，提出報告。市內高級行政人員不為市長之屬下，但市長對於一般市官吏和僱員，究能行使普通監督權。根據地方法令，市長分配各局之行政，並分派各局之工作人員。

市長不特為市政府之最高執行人，並為邦政府之代行人，而由邦法律授予多種職權。市長主持地方警察救



用，但在大市中，邦政府自行直接管理之。Württemberg 邦內市長之職權，與 Bayern 邦內市長之職權大致相同，但後者不特對於市議會之違法行動，可以提出反對，祇要市長認為可以損害市民福利，即可提出反對。

在市議會制下，市長之任務雖極重要，而市長初不過市議會之主席和執行人，並未自成爲地方政府之獨立機關，在立法和行政方面，市內之主要機關則爲市議會。在 Bayern 和 Württemberg 市議會之會議均屬公開，但在必要時，亦可舉行執行（秘密）會議。市議會通過法令，表決預算，並監視其執行；撤委市官吏和僱員並指導其工作；主持市內各局，公共事業，基金和他種財產。當然市議會是一個龐大機關，不能進行一切效用，代權分工乃不可免，此市長和委員會之必不可少也。

委員會 一九二七年 Bayern 市政府案，規定成立兩種委員會：籌計委員會 (vorbereitende ausschüsse) 和決議委員會 (beschliessende ausschüsse)。前者等於普邦之調查或立法委員會，後者則等於普邦行政委員會，通稱爲 Senate。這兩種委員會之主席，均爲市長或其代表；而同一委員會可以一方面爲籌計委員會，一方面又爲行政委員會。委員會間可以組織聯合委員會，而各個委員會亦可以成立副委員會。

籌計委員會代替市議會準備一切事宜，並提出各該委員會之建議，但無獨立行動之權。市政法規規定一切重要問題（須得高級機關之同意者爲尤甚），首須交由適當籌計委員會討論之，會議通常不取公開形式。此類委員會之人選，大抵根據市議會內黨派強弱支配之。在 München 市內，籌計委員會由市長二人，市議員五人至二十一人，以及各部行政局長共同組織之，後者祇能出席，而無投票權。

市議會成立行政委員會，其目的在將一部分權力，付託於該種組織，藉以減輕其工作。市議會可以令其獨立主持特別部局，或執行特殊任務。但須呈准高級機關之事務，以及關於市務人員任用標準方面，市議會則不能授以決議權。前此一切有當選為市議員之資格的人民，可以擔任各種委員會之委員，到了現在，非議員不能充任委員。

München, Nürnberg 和 Fürth 尚設有多數董事 (Pfleger)，或稱參議 (Verwaltungsrat)，以監督市立各局，公共房屋，或其他財產，大抵由市長與市議會內各黨派商酌委任之。例如一個市議員可被委為鄰近學校或公園之董事，董事不過為市議會之耳目，不致干涉行政官吏之工作。此輩注意公共財產之維持，各局經費之支用，並查核所管機關之預算建議。當然這種辦法頗有利益，使市議員了解行政，此後可變為該部行政上之專員，使市議會可以了解各部行政之實際狀況；既有負責市議員就地監督，可使行政人員不致濫用權威。不過董事若遇事干涉，而行政官吏復固執己見，則衝突難免，行政當亦受其影響，至為明顯。

以上三種市政府形式，究竟何者最優，在革命以後，這個問題曾引起一般人之注意，意見頗不一致。當然市官吏之品格和能力，在任何政府形式中，均極重要。但是我們假定人才不成問題，究竟三者之中何者最優？

主張市參事會制者，大多提出通常擁護兩院制之理由。以為市議會和參事會可以互相衡制，參事大抵係行政專家，尤能避免急躁的和智的決議案和法令；在市議會之公開會議中，辯論大底有政治背景；在市參事會之秘密會議中，一切問題則根據其得失利病而解決之。當然市參事會中意見有時不能一致，但一經議決，則須一致。

擁護之，而視為整個團體之政策。

市參事會制亦有顯著的弱點，一切制衡的系統皆足以延阻政府之工作，分散責任，並造成衝突。兩院間既易起糾紛，乃不得不時時舉行聯席會議，並時時呈訴於高級機關。有時市議會明知市參事會不能同意，而通過不能實現之法令，聽任後者否決之，冀以博得選民之好感。並且立法機關雖為兩院制，未必能作精密的討論，因最近無給參事之推選，大抵有政治背景，即有給參事之推選，亦非絕無政黨關係。最後，城市之範圍愈大，市參事制之運用愈難。一市之人口增加，則無給參事之數目以及行政部局和行政官吏均須增多，高級行政官吏若均受委為參事，則參事會人數過多，工作難期有效率。若不兼任參事，則須由參事會委任之，而又為市議會所不願聞。

市參事會之所短，即市長制之所長。市長制既係一院制，責任自能集中，亦不致引起衝突。參事既為市長之屬下官吏，市長遂變為真正執行人，而居行政之最高峯。市長既任市議會之主席，因與市議會至為接近。總之，在市長制之下，有才能的市長大足以實現其政策。至於一般人批評市長制之主要理由，則以市長之權力過大，具有獨裁的形勢。但一市事務至為龐雜，市長縱得其人，亦無法總攬一切；若不得其人，則更無建設之可能。

在市議會制之下，一切權力集中於市議員，在市長制下市長之權力，在市議會制下能大行減少，一因市議會直接管理行政，再因重要執行官吏可以參加市議會和執行委員會。由此可知 *Batavia* 邦內市長之權力，較小於萊茵河省內之市長，而較大於普邦東省內之市長。

統觀各方面之意見，可知最近趨勢是主張採取一院制的組織。即在歐戰以前，社會民主黨政綱之主要建議

中，即附有此點，以爲如此始可增大選民對於行政之影響。

在普邦需要統一的市政府案，冀能適用於全部城市的時候，一院制的問題又復提及。D. I. Drews 得有內務部之協助，擬訂統一的市政府案，鄉市政府案，團區政府案，和省政府案，邦內閣將市政府案和鄉市政府案交由邦政會議 (Staatsrat) 討論之，後者於討論後更提出邦議會。此類法案在邦議會中經過多次委員會研究，結果於一八二四年提出一種議案，而能適用於城市和鄉市。不幸當時邦議會適被解散，因未能在大會中討論這種議案，後此雖屢經討論，終無通過之希望。至一九三〇年，內務部專家擬訂一種新草案，稱爲市自治法 (Gesetz Ueber die Kommunale Selbstverwaltung)。此案概括各級地方自治機關：如市，鄉市，團區，省之類，並分章規定之。

一九二四年所擬市政府案，承認市參事會制和市長制，規定在該項法案成立以後，則由各省市議會單獨票決採取何種市制，參事會不參加表決。既經採定後，則在十二年之內不得變更，至十二年之後，則可由民衆投票變更之。至於一九三〇年市自治法則規定一切城市均須採取市長制。

德國市政府協會 (Deutscher Städtetag) 試以擬訂一種標準市政府案 (Reichstagesverordnung) 先後討論四年之久，至一九二五年始能擬成，並於一九三〇年加以一度修正，該案亦主張採取市長制。

### 參考書

F. F. Biechley and M. E. Oatman, The Government and administration in Germany. 1929.

F. W. Boldt und G. Boldt, Stadtverfassung und Stadtverwaltung in Preussen. 1931.

H. L. Brill, Ueber Kommunalverwaltungsreform. 1928.

- A. Damschke, Aufgaben der Gemeindepolitik. 1919.
- W. A. Dawson, Municipal Life and Government in Germany. 1925.
- Handwoerterbuch der Staatswissenschaften, 4 Auflage, 1923-27, Nachtraege 1928 u. 1929.
- Handwoerterbuch der Kommunalwissenschaften, 4 Bände und 2 Ergänzungsbände, 1918-1927.
- H. Helfritz, Grundriss des preuss. Kommunalrechts. 1927.
- A. Hensel, Kommunalrecht und Kommunalpolitik in Deutschland. 1928.
- Hue de Grais, Peters und Hoche, Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preussen und im Deutschen Reich. 1930.
- H. Lindemann, Begriff und Bedeutung der Kommunalwissenschaft. 1926.
- Lympias, Verfassung und Verwaltung in Preussen und im Deutschen Reich. 1928.
- Masq, Die Selbstverwaltung in Deutschland. 1928.
- Maull, Die Staeckordnungen Preussens. 1927.
- D. W. Maxwell, Contemporary Municipal Government in Germany. 1928.
- P. Mizslaff und E. Stein, Die Zukunftsaufgaben der Deutschen Staedte. 1925.
- O. Moet, Die Deutsche Stadt und ihre Verwaltung. 1926.
- Neubauer und Kleinsorg, Das Stadtverfassungsrecht Deutschlands. 1930.
- Oehler, Verfassung und Verwaltung der Deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände. 1929.
- Peters, Grenzen der Kommunalen Selbstverwaltung in Preussen. 1928.
- Preuss, Selbstverwaltung, Gemeinde, Stadt, Souveranität. 1930.
- Scholz, Magistrats-oder Bürgermeisterverfassung.
- Schmid, Verfassung und Verwaltung der Deutschen Staedte. 1914.
- Sier-Somlo, Handbuch des Kommunalen Verfassungsrechts in Preussen. 1928.
- Meyer-Luehmann, Ein Zuerschnitt durch die Deutschen Staedteverfassungen. 1925.

### 第五節 市行政與行政人員

德國市政府所進行之效用，至爲繁複，本節因篇幅關係，祇能敘述下列數點：（一）各部分行政之組織，（二）市有專業之組織和行政，（三）財務行政和管理，（四）行政改進問題，（五）人員任用問題。

#### 各部分行政之組織

德國城市之行政組織，各市至不一致，頗難作概括的敘述。各市組織之所以不同，端因地方自治之範圍，大抵由各市自訂之。但凡聯邦和各邦法律所規定成立之特別機關，其組織大抵不甚懸殊。不過這類機關與整個行政系統間之關係，則又有歧異之處。

德國各市對於各部分行政，大抵組有行政委員會，並設有主席一人，主席負責主持一部分行政。例如一市設有財政局，則同時成立財政委員會，主席即稱爲財務員（Finanzdezenent）。在市參事會制下，財務員即爲市參事，於進行該局事務時，對於市參事會直接負責，對於市議會亦負其責任。在市長制之下，財務員爲市長之參議員，直接向市長負責，最後亦向市議會負責。各該局長（Dezenent）須能得相關委員會之合作和協助，當然各該局長之意見，對於委員會之影響甚大。不過對於委員會究非獨立，亦不僅向主管部局負其責任。

德國各市所成立各局之數目，頗不一致，凡經有行政改進之城市，所設各局約僅六七所，在其他各市内，甚或

多至二十所以上。在 Altona 市內，一切行政活動分爲六大組；在 Duisburg-Hamborn 則分爲七大組。Potsdam 市有二十個局 (Amstellen) 和四個市庫 (Kassen) Koenigsberg 則有十八個局 (Stadtämter)。

München 市計有二十個局，其中二局稱爲管理局 (Direktorium)，由首席市長和市長主持之。其他十八局則稱爲 Referats，各局局長稱爲 Referent，爲市議會之官吏議員。局長在行政委員會監督之下，進行各該局之一切行政事宜。行政委員會大底由市長一人擔任主席，局長最後對市議會負其責任。市議會可以委任普通職員，擔任各部分行政之行政參議 (Verwaltungsraete)，使專任局長得有非專任顧問。

爲使讀者對於市行政組織，得有正確印象起見，茲將 Hagen 市之全部行政組織，表列於後。Hagen 市人口約計十五萬，曾經採取市長制，主要行政官吏則爲首席市長，市長，和參事 (Beigeordnete) 六人。根據一九二八年之改組計劃，此市組有六個局：

- (一) 普通行政局，計分七處：
- (1) 總辦公處 (內附市議會辦公處和派遣處，電話處，購料處，印刷處之類)；
- (2) 人員任用處；
- (3) 警察處 (內附化學查驗處和註冊處)；
- (4) 工商處；
- (5) 生死婚嫁註冊處；

- (6) 市委員會；
- (7) 法制處（內附租金調劑處）。
- (二) 財務行政局，計分八處：
  - (1) 會計處；
  - (2) 租稅處；
  - (3) 市財庫；
  - (4) 租稅庫；
  - (5) 審計處；
  - (6) 市疾病和告退基金處；
  - (7) 市儲蓄銀行處（內附當舖）；
  - (8) 房租稅借款處。
- (三) 公濟局內分六處：
  - (1) 總辦公處；
  - (2) 公濟局（內附孤老院、嬰育堂和貧民住所）；
  - (3) 青年救濟處；



(4) 衛生處 (內附兒童療養院)；

(5) 保險處；

(6) 房舍處。

(四) 建設局內分兩大處，五小處；

(1) 建築部；

(a) 房舍建築處；

(b) 建築調查處。

(2) 地面和地下建築部；

(a) 街道建築處；

(b) 測量處；

(c) 陰溝處。

(五) 教育局內分三大處，四分科；

(1) 學校處；

(2) 文化改進處；

(a) 音樂隊組；

(b) 戲園組；

(c) 公共講演廳組；

(d) 市圖書館組；

(3) 運動處；

(六) 公用事業局內分六處：

(1) 煤汽飲水電汽處；

(2) 屠宰場和牲畜場處；

(4) 垃圾處；

(5) 埋葬處；

(6) 地產處（內附森林、園林市各種辦公處）。

#### 公用事業之組織和行政

通常所稱公用事業 (Gemeindebetriebe) 係指各種市辦事業，其目的在供應職務和物品，以爲本市，本市居民，或他市居民之用。公用事業可分爲機關 (Anstalten) 和事業 (Unternehmungen) 兩種，後者之目的在能獲得盈利。一般人每將這三個名詞混用，實際究有不同之點，現在加以簡略的區分。

有些機關如公園學校之類，大抵任人利用，而不取費。其他如公共浴室和博物院之類，則徵收少許入場費。不

過設置這類機關之主要目的，固不在營利，而在提倡社會福利。公共機關大抵不能自行維持，大部仰賴公款。至於各種事業則與私人營業大致相同，重要公用事業如飲水煤汽電汽和交通之類。至於銀行森林港口碼頭旅館石礦磚廠之類，亦可稱為公用事業。在這些方面，市政府準備物品和服務，而轉售於個人或私人公司，此類事業大抵有專利的性質，因此市政府可以得利甚厚。戰後德國各市財政上之需要騰高，故各種事業取價亦甚高，即不欲營求厚利，至少亦設法使能自行維持，但以不影響公共衛生安全和便利為限。

市有事業之主要進行方式有四：（一）自辦事業（Reiner Betrieb）（二）代辦事業（Autonomer Betrieb）（三）公司主辦之事業（Kommunale Gesellschaft in Privatrechtsform）（四）合辦事業（Gemischt-wirtschaftliche Unternehmung）。

這四種方式之中，以自辦為最早。在這種方式下，市辦事業由行政委員會（deputation）和經理一人主持之，並由市議會和市長或市參事會管理之。其會計和財政方法，與公共機關大致相同，該項事業之預算，即為市政府總預算之一部分。在例行公務方面，行政委員會和經理雖有獨立自決權，而重要問題須由立法機關通過之。自辦事業之主要缺點就是：政治關係可以影響市議會之行動；責任未能集中；且於擬訂和實現其政策時，不免有迂緩之弊。

代辦事業之採用，原意在救自辦事業之弊。在這種方式之下，行政委員會（Verwaltungsrat）和經理於主辦事業方面，賦有相當獨立權力。探取代辦方式之城市甚多，首先採取者有 Dresden, Leipzig 和 München 等

市。在 Dresden 市內，煤汽電汽和飲水三種事業，歸併由一個行政委員會辦理之。各市所付與行政委員會之權力，大小不一。通常市政府保留下列各項權力：如委任行政委員會和主要官吏，售賣財產以及借款而舉辦長期建築之借款。其他一切權力，甚至如人員之任用和價目之規定，均交付於行政委員會和經理代行之，但有些市議會堅持保留價目規定權。當然代辦事業可使事務的進行比較迅速，可以隨機應變，可以應用私人商業方法，並可減少市議會和市參事會之工作。

第三種方式是公司主辦，以採用時期言，則早於代辦事業。實際根據同樣原則，但屬更進一步，並具有不同的法律根據。在這種方式之下，市政府成立一個私法團體，通常是合股公司 (Aktiengesellschaft)，或為有限公司 (Gesellschaft mit beschränkter Haftung)，而將一種或一種以上公共事業交其主持。這個公司之全部資本，為市政府所有，市政府為唯一股東。德國市政府採取公司主辦政策者甚衆，例如柏林組織電車公司，以主持全市電車；組織電汽高駕和地道火車公司，以辦理高駕車和地道車；更組織普通柏林電車有限公司，以管理全市公共汽車；至一九二九年，更聯合為一個公司，稱為柏林交通公司 (Berliner Verkehrs-Gesellschaft)。

在公司合辦方式下，市議會或市議會和參事會，推選經理員 (Vorstand) 和監督部 (Aufsichtsrat)。在事業進行方面，經理有純粹私人公司之自由。公司主辦具有代辦事業之各種優點，並自有其特殊優點。例如公司可以公司財產為擔保，以發行債券方法，來籌措資本。又這類公司既根據私法而組織，則不受邦內各級監督機關之監視，而避免不必要的干涉。當然這種組織固亦有其缺點和危險：例如於推選經理人員時期，可受政治影響；有時公

司所受市政府之管理至微，因而發生腐敗事件；公司於進行事務時期，有時缺乏公開，所作報告亦不充實；有時公司之財政計劃過於廣大，而未能注意全市之普通需要。

第四種方式為合辦事業，對於此類事業之投資和管理，私人 and 公共團體均可參加。合辦事業大抵根據私法而組織，採取合股公司或有限公司之形式。至於公共機關和私人所保有資本之成數，各地不同，但市政府大抵握有股票之大部分。同時公司和市政府大抵訂有條約，以規定兩間之關係，以保障公共福利。例如 *Rheinisch-westfälisches Elektricitätswerk* 原意在主辦電氣事業，但亦主持煤氣飲水和交通事業。這個公司於一八九八年成立，至一九〇五年始變為合股公司，*Essen, Gelsenkirchen* 和 *Muelheim* 三市均持有股本。到了最近，聯邦政府、普邦政府多數省、道、市政府均曾投資。又 *Thuringische Gasgesellschaft* 之成立，原在供應煤氣，後亦辦理其他公用事業。至一九二六年，這個公司在 *Thuringen* 邦首都內，所有附屬機關在三十以上，市政府參加者頗衆。

有些合股公司之事業範圍雖甚大，以數目言則屬少數。例如在一九二五年，普邦所有各項事業，總計一、七〇八、一〇一，其中私人事業計有一、六九五、二七八，公有事業計有一二、三四五，合股事業則僅有四七四。市政府財力不充，而欲興辦事業，則可組織合股公司，以吸收私人資本，與私人同負財政上的責任。但是在合股方式之下，管理問題和保障公共利益問題，較之他種方式，更為困難。Delins 認為：合股公司祇能在下列數種情形之下組織之：（一）市內有特殊情形，如有特殊財政和區域關係，而不得成立合股公司；（二）以合股公司為

起點，逐漸收歸市辦。(三)有些大都市問題，未可由多數地方政府分別執行，合股公司遂為適當的解決方法。

### 財務行政和管理

市預算由市財務員 (Kammerer oder Finanzdezernent) 擬定之，財務員有財政局之全部人員協助之，有時且設有預算專員一人。各局之預算由各局局長和屬下官吏會同相關行政委員會擬定之，由財政局修正各款，並編為總表，再由預算委員會審查之，此會由主要官吏和市議會代表組織之。在採取市參事會制之市內，預算先提交參事會，然後提出市議會。各個機關可以修正之，但須通過兩院，始能有效。

市預算大抵異常複雜，非一般人所可了解，其可以了解之部分，大底關於各部分行政之支出和收入總項。預算大抵分為各節：如普通行政、警察、建設、公用事業、學校、美術和科學、公濟、財政之類。各目各款有時冠以數目字，以清眉目。預算有時分為普通預算和特殊預算二部，普通預算係經常收支方面，特殊預算則指資本用費和非經常的條款而言。後者大抵有賴於借款，或取之於由經常收入方面所集存之儲金或基金。例如學校校舍和街道之建築，不能由經常項下開支，而須動用特別款項。

公用事業以及其他得利事業之預算，通常不列入總預算，因為此類事業根據商業的原則而進行，大抵採取私人公司的形式，或則採取自辦的形式。例如 Düsseldorf 市之一九二九年預算，計有兩冊，第一冊記載主要預算，第二冊則記載獨立事業之預算。在 Nürnberg，公用事業之預算，則編為總預算之一部分。

市預算由市參事會或市長執行之，市財務員協同預算委員會密切監督之。至於各部分預算之執行，則由各

種行政委員會替主管各機關負責主持之，並使各該機關之支出，不致超過預算。德國各市採取下列各種方法，以使預算變爲柔性。(一)在預算中，可以提出一筆款項，以備雜項用費，可由行政委員會自由支配之。(二)指定可以移用之條款。(三)最普通的辦法就是規定同一節內之條款，可以自由移用，但須得財務員之同意；同時規定移用之款項，不得超過某種數量。至於在同節內之過量的移用，不同節內條款之移用，以及超出預算各項問題，均須交由市立法機關討論之。

一切市有款項大抵繳由銀行保存之，有的儲存於私人銀行，有的則保存於市立銀行。市政府通常有兩個以上的市庫(Kassen)，如總庫和稅庫之類。一個機關若欲領款，則由負責人簽定支票，攜往適當庫所領取之。

各邦法律和地方法令大抵載有審計的條款，計有兩種審計方法：(一)固定審計局(Revisionsbureau oder Rechnungsprüfungsgesamt)之定期審查；(二)特別委員會(由重要官吏和市議會的代表組織之)之臨時審查。此外在財政年度終了時期，尚須舉行(三)最後審查。

### 行政改進問題

戰後德國人士思欲改進一切社會制度，因此合理化(Rationalisierung)一名詞，頗爲一般人所崇拜。應用於工業方面，這個名詞附有革新、聯合、標準化、科學管理、集中有效率的工廠，以及消滅無效率的工廠各種意念。通常所稱行政合理化，其範圍至廣。例如聯邦政府和各邦政府間之關係，急須變更；市政府與邦政府間之關係，亦應改進。以純粹市政範圍言，則行政合理化一言，涉及下列各項問題：何種市政府最有效率？聯邦政府應否通過統一

的市政府案，而使各市採取同樣的政府形式。地方政府究應成立幾級？人口在五百以下之鄉市區，有無維持其獨立之必要？各級地方政府間應有何種關係？疆域合併能否提倡行政之效率和經濟？

以上所述均為行政改進上之主要問題，有些在前節已經討論，有些在後節即將討論，本節毋須贅述。此外關於行政和組織本身方面，尚有急待研究之問題，凡此均為詳細事實問題，祇能由各市自行解決之，不須聯邦政府或各邦政府通過法律以實現之。究此非謂行政改良不需各市間之共同行動，反之，德國市政府協會（Deutscher Staedte tag）積極贊助行政改進運動，該會所組行政改進委員會（Ausschuss fuer Verwaltungsreform）之貢獻尤大。此外如柏林行政學院（Berlin Verwaltungsakademie）以及所附設之公共行政的經濟工作研究所（Deutsches Institut für wirtschaftliche Arbeit der öffentlichen Verwaltung）又如聯邦政府各邦政府和市政府所委任之研究行政效率的專家，對於行政問題，均曾提出有價值的建議和報告。

改組行政機關，亦為行政改進上重要問題之一。戰時和戰後市政府效用大增，市立機關隨之增加，部分間既缺乏適當的調協，行政系統之運行乃不靈活，其急需整理也固甚明顯。現今德國城市競使其行政組織趨於合理化，但有些全屬局部的改組，僅將少數機關合併而已。在其他城市中，如 Altona 和 Duisburg-Hamborn 之類，則曾施行廣漫的改組計劃，將一切機關歸併為六處或八處，每處再分為科。

改良辦公（Büroreform）亦為一般人所注意，其目的在應用近代化的辦公用具，如打字機，addressograph 拆信機器，封信機器，加算機器之類。以使市政事務趨於單簡，增加其速率，並減少其費用。關於信件公文以及他項



文件之收發登記和分類各方面，其改進尤為顯著。

市政府之一大部分費用，皆用於人員之薪俸方面，因此人員銓敘亦應趨於合理化。德國自通貨膨脹以後，公務人員之數目大行減少，若非公務人員之反對，其數目仍可減少。公務人員之訓練健康和紀律上的改進，亦為一般市政府所注意，有些市政府並曾組織總機關，以主持人員任用問題。此外並曾成立總購料局（Beschaffungsbüro），購置市政府所需用之全部原料和用具。

#### 人員任用問題

德國各市之行政和專業活動之範圍甚廣，所任用之人員亦甚衆。根據一九二八年統計，人口二萬五千以上之城市，計有百八十五個；所用官吏僱員和工人，約計三十三萬九千名。此外主要行政官吏如市長參事之類，學校教師，主持由商辦之公有事業的人員，尚不在內。以各市言，則Nürnberg市於一九二八至一九二九年度，任用人員七千四百一十一名，是於每五十五名居民中，有公務人員一名。

市用人員可分為三大類：（一）官吏（Beamten）、僱員（Angestellte）和工人（Arbeitern）。當然這三類之分野，非必明確，例如長任僱員（Dauerangestellte）之待遇和任期，與官吏大致相同。有時常任僱員曾受有專門訓練，並擔任重要職務，凡在私人法團下所主辦之市有事業，大抵如此。

德文官吏一字，並無標準的定義，在各種法律中具有各種意義。大體言之，但凡在市內服務，並具有公共官吏之名號，權利和義務的有給官吏或無給官吏，皆可稱為市官吏（Gemeindebeamten）。以法律地位言，市官吏與

僱員和工人之區別，在後者與市政府祇有契約關係，而由私法斷定之。至於官吏與市政府之關係，則不根據契約，而以公法規定之。市議員不爲市官吏，但一經參加行政委員會，則變爲官吏。市長參事以及其他高級人員均爲市官吏，此外尚有各種義務官吏（Ehrenamtliche Beamten）。

長任官吏通常分爲三大類：高級，中級和低級。

高級官吏大抵曾受大學教育，或其他專科以上訓練，如 *Hochschulen* 之類；或曾得有博士學位，或曾通過國家考試。其未受大學教育，而歷任市議員或無給參事等職者，亦可被委爲高級官吏。至革命以後，政黨關係漸能影響高級委任，但究非完全不顧資格和經驗。至於中下各級則一以能力和資格爲準，絲毫未受政治影響。

德市選任高級官吏，不甚表示地方色彩，官吏可在各市服務。彼曾在小市服務之官吏，可以受大市之聘，而擔任同樣職務，或可升任較高之職務。中級和低級人員大抵求之於本地，遷調亦多以本邦各市爲限。

前此高級官吏大抵曾在大學法科內，受過一度訓練。以公共衛生和工程言，則以曾受醫學和工程訓練者爲合格。最近則以研究社會科學者爲較多，其中以學習經濟學者爲最多。並且大學校開設市政學程者，亦日見其多，以 *Frankfurt A. M.*, *Koeln* 和 *Berlin* 三校爲最可注意。

柏林大學附有市政學院，主任爲 *Walter Norden* 教授。該學院於一九二八年成立，爲德國之唯一市政學院。校址距柏林大學甚近，搜集關於市政學和市政方面之書籍甚多。此院學程大抵於夜晚上課，參加人員多爲在職官吏。上課多採研究性質，由教授主席，生員輪流講演，繼以辯論，每次參加辯論者至爲踴躍。此外尚有正式學

程在柏林大學講授，正式大學學生參加研究班者，亦不乏其人。更有選讀多數市政學程，並提出市政問題上之論文。在該院研究之學生，除須上課和提出報告外，尚須在柏林和他市實地參觀，藉以了解實際問題。學生卒業後，先在市府機關試用，逐漸升任重要職位。

德國中級官吏如各種祕書財務和註冊人員，大抵具有行政和商業知識，所受訓練全國不甚一致。在 Bayern 和 Württemberg 二邦，此類官吏應受之訓練，大抵由邦法規規定之。在 Preussen，直至一九二六年，關於中級官吏任用上之法規，由各市自訂。中小學卒業之青年，先在市機關學習，由主要官吏予以適當訓練。至學習時期終了，若能通過各種試驗，則可被委為官吏。至一九二六年，普邦市政府協會 (Preussischer Staetetag) 擬訂關於中級官吏之訓練上的普通原則，規定：凡未曾投入行政學校者，不得參加市用人員考試；凡未曾考試及格者，不得被委為常任官吏。凡曾加入協會之市政府，大抵承認此類原則。協會更主張組織地方或區域行政學校，或行政官吏學校 (Verwaltungsschulen oder Verwaltungsbeamtenschulen)，小市不能單獨自辦行政學校，則聯合數市而辦理區立行政學校，使區內官吏得有受訓練之機會。

中級官吏應受訓練之時期，以個人先前所受教育，能力和選習之學程為轉移，通常以四年為限。最先三年須在各種機關參加實際工作，期以熟悉行政組織和行政問題。最後一年須在學校內參加理論上的學程，研究憲法，行政法，市政法，公濟政策，公共財政，會計等項學程。然後參加筆試和口試，考試及格，即可被委為中級官吏。受委二三年後，始能繼續研究一年，並須經過第二次筆試和口試，若能及格，即可被委為高等祕書 (Obersekretar) 等項

職務。各市中級行政官吏，可以暫時互換，以六月或一年爲限，使行政人員可由他市獲得行政上之經驗。

低級官吏不須經過特別行政訓練，其職任多屬機械的性質，與僱員之工作大致相同。

高級官吏如市長參事之類，均由市議會所推選，並有固定的任期，大抵能連選連任。高級官吏之任期通常爲十二年，若不能繼續當選，尚可領取養老金。其他各級官吏大抵爲終身職，若無違法行動，可以終身任職。市政府不能任意罷免官吏，官吏若被罷免，須由行政法院或其他懲戒委員會舉行一度正式審判，被告人尙可上訴於高級法院。此外法律：市政府不能將市官吏調任較低職位，或薪給較低之職位；委任機關之停職權亦大受限制，大抵於受審之前始能停職。

除市議會推選之官吏外，其他一切官吏則由市長制下的市長，參事會制下的參事會，和市議會制下的市議會委任之。在前兩制之下，市長和參事會所委人員，尙須報告市議會。至於低下官吏大底由行政委員會或主管官吏委任之，但須得最高執行機關之同意。而於招考人員和調查候選人資格方面，通常利用人員任用總局之協助。市用人員一有缺額，則登報招收，有時亦在專科雜誌上登載廣告。廣告既經出現，請求者至爲踴躍，因一般人異常尊重市政府職位，而求多於供。在一九二六年，*Teichlingen* 市招聘市長時，請求人竟有百三十一名之多；*Muelheim* 首席市長出缺時，請求者有六十二人，其中五十名爲現任高級市官吏，其他則爲邦內或團區內之官吏，大抵具有適當資格。在這種情形之下，推選上頗有困難，通常先由市議會之委員會選拔少數最適當人選，然後提交市議會推選之。

市官吏之酬報計有三部分：（一）基本薪俸，（二）房金協款，（三）未成年子女協款。基本薪俸通常遵照聯邦政府所通過之薪俸案，根據此案，B組薪俸計有八級，各級有固定薪俸。首席市長等於B<sub>2</sub>級，每年應得三萬六千馬克，直至一九三〇年，市長得有此項薪額者，僅有五市。B<sub>3</sub>級之薪俸為二萬四千馬克，B<sub>4</sub>級訂為一萬九千馬克，B<sub>8</sub>級則僅有一萬四千馬克。A組薪俸計分為十二級，各級尚有重行分類者：A<sub>1</sub>級之最低薪俸為八千四百馬克，可以逐漸增加至一萬二千六百馬克；最低如A<sub>12</sub>級，薪俸自一千五百以至二千一百馬克。B組人員均為高級官吏；A組9至12級為低級官吏，A組2d至8級為中級官吏；至於1, 2a, 2b, 2c等級，均為高級官吏。

對於未成年子女之協款，一切官吏大致相同，每口每月可領二十馬克或二十以上。已婚而無子女者，其房金協款則較高於未婚人員。房金協款之規定方法，至為複雜，其目的在能調劑各地房金和生活程度上之懸殊，通常根據一市之大小，租金之水準線，職位之階級，和服務時期之長短，而加以精密之計算。市政府更有自建房屋，以供本市人員之居住。

德國市府於官吏退職時期，大抵給予養老金，退職年齡通常訂為六十五歲。至於服務十年之後，而致殘廢不能任職，或因公傷殘，不論服務時期之久暫，亦可領取養老金。至於市長和有給參事等項高級人員，任滿後不能繼續當選，則亦予以養老金。養老金額以服務年限和最後薪級為標準，不得超過原薪百分之八十。官吏於退職前後死亡，寡婦和幼年子女可以領取恤金，但較少於養老金。一切恤金和養老金均由市政府擔負之，市政府可以自行成立特別養老金基金，逐年積存款項，或參加邦政府或省政府所成立之養老金基金，每年繳付固定金額，而與參

## 加各市共同擔負之。

### 參考書

- C. I. Ariefel, Das Rheinisch-westfälische Elektri-Ziataetwerk. 1930.
- H. Barth, "Beamtenanstansch" Der Staedtetag XXIV 1930.
- Beutner, Das Schuldwesen der Gemeinden. 1931.
- H. Brenner und E. Stein, Probleme der neuen Stadt Berlin. 1926.
- Brand, Das Beamtenrecht. 1928.
- Buchholz, Grundriss des Haushalts =, Kassen = und Rechnungswesens in Reich, Staat und Gemeinden. 1924.
- Denkschrift des deutschen Staetstages, Staedte, Staat und Wirtschaft. 1926.
- M. L. Dhouau, Commercial Enterprises and Social Services in Germany. 1931.
- Eicke, "Der Gesellschaftsverteilungsplan einer Grossstadt," Zeitschrift fuer Kommunalwirtschaft XVIII. 1928.
- F. Elias und E. Stein, Die deutsche Staedte ihre Arbeit von 1918 bis 1928. 1928.
- H. Finer, "Some Notes on the German Municipal Civil Service. Pub. Admin. VII
- Friedrichs, Preuss Kommunalbeamtenrecht. 1912.
- Friedrichs, Das Recht der kommunalen Versorgungsbehrbe. 1928.
- Goerdeler, "Ausbildung und Fortbildung der Kommunalbeamten des mittleren Dienstes." Der Staedtetag, XXIII 1929.
- Grossgart, Die Haftung fuer die Amtshandlungen der Reichs =, Staats = und Kommunalbeamten.
- Guenther, Die praktische Durchfuehrung der Bueroreform bei den Behoerden. 1930.
- Hausmann, Die Bueroreform als Teil der Verwaltungsreform. 1925.
- Heine, Die Beamtenhaeflichtigkeetze. 1929.
- F. T. Hoffmann, Neues Altona. 1929.

- O. C. Hormell, Control of Public Utilities Abroad. 1930.
- Jebens, Die Zwangsetatisierung gegenüber Kommunalverwaltungen..
- Jebens, Die städtischen Verwaltungsdeputationen.
- Kappelman, Die Unbesetzten Gemeindebeamten.
- J. Landmann, moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung. 1931-1932
- Lindemann, Kommunalisierung und Entkommunalisierung.
- Looser und Couvé, Reformen in den städtischen Verwaltungen. 1930.
- K. Marder, Der Schulstand der deutschen Städte neber 25000 Einwohner am Jahresende. 1928.
- C. E. Merriam, "Administrative Reorganization in German City Government." Public Management, XVIII 1931.
- Mitzlaff und Stein, Die Zukunftsaufgaben der deutschen Städte. 1928.
- O. Most, Die deutsche Stadt und ihre Verwaltung. 1926.
- O. Most, Zur Frage der Kommunalisierung.
- O. Mubert, "The Economic Activities of German Municipalities." Annals of Collective Economy. V. 1929.
- O. Mubert, "Training and Examinations of Municipal Officials in Prussia." Public Admin. VII. 1929.
- Nischk, Das Kommunalbeamtenrecht. 1929.
- W. Norden, "Berlin's New Government," National Municipal Review, XX Dec. 1931.
- Pasow, Die gemischt privaten und öffentlichen Unternehmungen auf dem Gebiet der Elektrizität = und Gasversorgung und des Strassenbahnwesens.
- H. Schaefer, Der kurz- und langfristige Kommunalkredit. 1931.
- A. Schulte, "The Financial Significance of the gainful Activities of German Municipalities." Annals of Collective Economy, VII. 1931.
- Seydel, Die Besoldung der Kommunalbeamten. 1927.

Die Stadt Hagen (Monographien deutscher Städte). 1926.  
Vogels, Anstellung und Versorgung der Kommunalbeamten. 1927.

## 第六節 柏林 (Berlin)

柏林爲世界名都之一，人口僅略少於倫敦和紐約二市，而居世界之第三位。以面積言，則居世界之第二位，美市 Los Angeles 爲最大。不過現今之柏林，實由一九二〇年合併而成，爲時實不甚久。

直至十九世紀，柏林進展甚速，人口和工業擴張至四境以外，而成立多數郊市 (Vorstädte)。至一八七五年，普邦政府意欲將較大的郊市歸併於柏林，柏林祇願意接受西部富有區域，對於貧民和工人區域，則不願與之合併，全部計劃因而未能實現。至十九世紀末期，普邦內閣舊事重提，但於應歸併之區域方面，與柏林政府之意見仍不一致，歸併計劃遂復行失敗。

後都市問題益趨嚴重，勢不得不採取改進政策，至一九〇五年，一般人認爲這個區域內之地方政府間，應有相當的合作，這種意念促成一九一一年普邦議會所通過之大柏林聯區案 (Zweckverbandsgesetz für Gross-Berlin)，而於一九一二年正式有效。當然大柏林聯區是強迫的聯區，而非自動的聯區，全部面積約計千四百方英里，由柏林市，其他六市，兩個鄉團區，和七個小市區聯合而成。

聯區之政府機關，殊無敘述之必要，因與其他聯區大致相同。聯區之權力受有嚴密的監視，其效用可分爲三大類：(一) 在城市設計和城市分區方面，聯區僅有顧問的和監督的效用。(二) 聯區有培植森林，建築公園運



動場等類之權，在這一方面且頗有建樹。(三)聯區可以管理電車以及其他特快交通工具(普邦鐵道除外)。

吾人研究柏林聯區之八年存在的歷史，可知其該項計劃未曾有很大的成功。聯區之效用過受限制，而在戰爭迫切需要之下，乃不得不成立其他各種特別聯區，以主持職業登記房舍和燃料的統制各項事宜。並且聯區之疆域過大，超過其經濟上和社會上的需要，致使聯區的工作愈益困難。此外如小區域之忌嫉，柏林本市所受之不平等待遇，過度的官僚政治，以及聯區機關間直接聯絡之缺乏，皆為不利於聯區之事實。

不過柏林聯區亦有其特殊的功效，即為地方區域嚴密聯合之初步。但究應如何結合？則一般人之意見頗不一致，有主張聯區形式者，亦有主張集權形式者。一九二〇年普邦憲法會議廢棄柏林聯區法，採取新憲章，以調和兩派之思想。

一九二〇年之柏林新市憲，根本變更京都區域內之地方政府單位。地方政府之被廢棄者計有九十五個之多；其中有柏林市聯區，Berlin, Charlottenburg, Coepenick, Lichtenberg, Neukölln, Schoeneberg, Spandau, Wilmersdorf等八市，五十九個鄉市區(Landgemeinden)和二十七個教區(Gutsbezirk)其區域和財產權利和義務，整個交付於大柏林市政府。至是柏林離Brandenburg而獨立，並取得省的地位，但仍受該省省督政之監督。

一九二〇年柏林政府案，原欲成立一種統一的政府。但為保障地方利益起見，因亦注意地方自治，並為行政上的分權起見，而將首都分為二十個行政區(Verwaltungsbezirke)。此類行政區域雖無財政上的獨立，則有獨

立城市之全部政府機關。二十個行政區之中，有六個是由柏林舊市所劃分出來的。其他各區則由其他地方區域歸併而成，例如 Charlottenburg 區則由該市和鄰近幾個教區組合而成。市政府若得相關區政府之同意，可以變更各區之疆域。

柏林市政府之組織，與其他採取市參事制之普邦城市大致相同：有市議會，市參事會，首席市長和次席市長各一人，並有各種行政委員會。市議會甚大，有市議員二百二十五名之多，根據比例代表制之原則推選之。全市分爲十五個選區，其中十二區與行政區之領域適相吻合，其餘三區則各由幾個行政區聯合而成。各區人口不同，所選市議員之數目亦不同。此外尙可根據普選制而推選少數議員，是將各區內之餘剩票數，集合起來，用以推選少數代表，不以區爲單位。

行政區政府亦是採取市參事制，區議會 (Bezirksversammlung) 由選民所推議員自十五以至四十五名，以及本區內之市議員聯合組織之。市議員具有兩重地位，爲市議會和區議會間之聯繫分子。各區有行政局 (Bezirkamt) 和區市長，均由區議會所推選，並有各種行政委員會。

若得市參事會之同意，各區可再分爲分區 (Ortsbezirke)，各區設區主席 (Ortsbezirkvorsteher) 一人，由區議會推選之，並須得區行政局之同意。區主席爲區行政局之代行人，分區選民可以成立顧問機關以協助之。至一九二八年，在二十個行政區之中，已有十四區曾經委任區主席，以主持分區內之任務。

一九二〇年柏林政府案未曾根本劃清市和區兩間之行政效用，而由地方法令決定之。教育行政分由地方

區域主持之，市議會和市參事會祇能通過普通規程，而適用於全部區域。財務行政則極端集中，各區既無徵稅權，亦無借款權。區政府雖自行準備其預算，但須經市政府表決之，市政府可以隨意變更之。區政府之唯一自由，祇能在規定總數之中，隨意支配各項細目。至於煤汽，飲水，電火，陰溝各種事業，電車，地道車，高駕車，以及公共汽車各項交通，消防，購料，儲蓄銀行以及其他數種活動，均由市政府親自主持之。公安事宜為邦政府之效用，由警政長 (Polizeipräsident) 主持之，並就各區成立公安區域（自一九三〇年以後，減為十三個公安區）。

其他各部行政則由各區分別主持之，但受市政府之管理。各區之執行機關為區行政局和區行政委員會，但區議會有管理和監督之權。區行政局亦為市參事會之代理人，並須服從其訓令。區行政局有委任區官吏之權，但市參事會為改進行政起見，得以撤換之。市議會和市參事會對於人員的任用，職位的釐定，和薪俸的分類之類，通常加以統一的整治。

此外尚探有各種方法，以統一行政：例如市議會和市參事會不時通過普通規程，適用於區內之事務，而為各區所須一致遵行。區機關之決議案若違背法律，或踰越其職權，或有損於公共福利，市參事會可以廢棄之。此案亦規定召集區市長會議，會議對於預算問題，市和區分權問題，以及參事會對於區政府決議之否決，有表示意見之權。若有區行政局之建議，市首席市長可以委任該局人員，參加市行政委員會。

既經敘述一九二〇年以後柏林市政府之普通組織，現在我們解釋：何以這種組織到一九三一年有變更之必要。此種計劃自一九二〇年施行，以至一九二四年，在這四年之間，德國社會經濟和政治各種狀況演變至速，頗

不利於新計劃之推進。自一九二四年以至一九二八年，德國有復興之象徵，柏林亦受其益。在一九二九年以至一九三二年之經濟大恐慌中，柏林所受禍害，大於其他城市。至一九三一年三月，除領取失業保險之人民外，受公濟者在三十萬以上，市政府既有這種重大負擔，預算之不能平衡，自在意中。又市議會中共產派和社會主義派甚多，此輩不顧財政困難，竟於一九二九年，議決支付六百萬馬克，於聖誕節時救濟貧苦和失業人民；又於一九三〇年七月，市議會拒絕通過市參事會所提出之預算；高級機關乃不得不加以干涉。此外尚有數次舞弊案發生，牽涉許多高下各級官吏，致使市政府之權威根本動搖。

當然一九二〇年所成立之柏林市政府，亦有可稱道之建樹，例如交通、飲水、電火各種事業由一個總機關主持之，自屬有利。又都市設計既能統一，租稅和財政負擔既能平均，對於整個社會自有很大利益。並且行政分由各區主持，而由市政府加以統一的整治，也是一個優點。

不過柏林政府在事業上雖有建樹，而在組織上則有重大缺點。（一）市議會人數過多，儼然有國會的形式，既多爭議，且無秩序，對於重要問題自不能作精密的討論。（二）柏林既採參事會制，一切執行事宜由參事會負責主持。首席市長雖亦有少數特殊權力，而究非主要執行人，亦不獨自擔負全部行政責任。（三）行政區之數目過多，行政經費因而增多。又區政府每受地方政治之影響，而未能注意行政上之效率。（四）市機關和區機關缺乏密切的關係，雖有市議員加入區議會，有時雖亦召集區市長議會，尙未能達到密切合作之地步。

柏林政府之急待改組，至是已爲一般人所公認，但究應如何改組，社會意見至爲紛歧。普邦內務部高級官吏

Dr. von Leyden 擬訂一種改組計劃，由邦內閣討論修正後，於一九三〇年五月提出邦議會。這種計劃主張採取市長制，以市長為最高執行人，並由其擔任市議會之主席。市議員之人數應減為百五十名，市議會之大部工作則由市區委員會 (Stadtgemeindevorstand) 主持之。行政區應減至十個以下，各區亦須採取市長制。這種計劃大受柏林政府和他項人員之批評，尤反對根本放棄市參事制。普邦議會之市政委員會，亦不主張採取市長制，並於研究各種計劃以後，提出一九三一年之市憲修正案。

一九三一年之修正案，明顯是調和政策，但亦產生重要的變更。根據新法案，市議會之人數仍舊，主席亦由議會自選，其權力採列舉式，並受有限制，不復能自由討論各種問題。同時成立市區委員會，委員四十五人，由市議會根據比例代表制的原則互選之，市長擔任這個委員會的主席。市區委員會與市議會不同，其會議不取公開形式，但一切市議員均可出席其會議。提案人以爲委員會之人數既少，比較便於討論；會議既行秘密，則必能顧全事實問題。又成立市區委員會之目的，在減少市議會之工作。法律規定：除去少數特別保留於市議會之權利外，市區可以獨立主持一切例行公務，市議會亦可委託之代行其職權。市區委員會於實現代行職權時期，若有市參事會或三分之二的委員要求，則須將一切決議報告市議會，以作最後之解決。提案人以爲採用此種計劃，可使市區委員會與市行政機關密切合作。

市參事會亦被保留，而參事人數則由二十四名而減為十八名。有首席市長一人，助理市長二人，有給參事九人，無給參事六人，均由市議會所推選。有給參事之任期為十二年，無給參事之任期，則與市議會同。市參事會仍以

市長爲主席，並仍爲市立法機關之第二院，市議會和市區委員會之一切決議案，均須得市參事會之同意，始能有效。市議會或市區委員會與市參事會若不能同意，則舉行市參事會和市區委員會之聯席會議，並以首席市長爲主席，若仍不能同意，則呈請高級機關解決之。參事會準備一切提交市議會和市區委員會之案件；關於市和區之普通行政規程，均由市參事會宣佈之，但市區委員會有表示意見之權。此外市參事會與首席市長共同行使委任權。

其他一切執行權則集中於首席市長，市長因而變爲真正執行首領。其他一切行政人員均受其指揮，市政府之各級僱員和工人亦由其撤委，市官吏和高級僱員則由其保薦，而由市參事會委任之。區行政人員於實施市參事會之普通行政規程時，亦受首席市長之指揮。首席市長可將區行政人員調至市行政機關供職，亦可將市行政人員派往區行政機關辦公，但須徵求相關區市長之意見。

區政府之組織，所受一九三一年法案之影響甚小。區市長擔任區議會之主席，並有表決權。爲統一行政起見，首席市長可以召集市參事會和各區市長舉行聯會，區預算須在聯會內討論之。區議會之一切會議，是後不取公開形式。

一九三一年法案亦有數種條例，涉及市區政府間之效用的分配。法律規定：市政府須通過新地方法例，以整治這種問題，若不能於一月內頒佈，則邦政府可以自行頒佈之。此項法例必須劃分市政府和區政府之效用範圍，但凡關係全市之事務，需要統一的行政，則由市機關主持之；其他各項事實則由區政府主持之；財政和教育則按

照一九二〇法案進行。新法例由市政府所擬定，於一九三二年四月一日為有效。新法例未曾產生根本的變更，但區市兩間之效用範圍則有明確的規定，二十個行政區亦予保留，而未加以變更。

現今柏林市政府之形式，在德國城市中至稱奇特，既非市參事制，亦非市長制，實際兼採兩制，其目的得兩制之長，而避其短。這種混合制度若能施行順利，亦可推行於他市。當然這種制度施行之時期甚短，尙難預料其結果。但多數德人認為：若得適當人員主持之，則此項計劃當能運行無阻。

參考書

- Boess, Berlin von heute. 1928.
- H. Brenner und E. Stein, Probleme der neuen Stadt Berlin. 1925.
- von Hardenberg und Moshelm, Das Gemeindeverfassungsrecht der Stadt Berlin. 1931.
- C. Herz und W. Brell, Berliner Stadtverfassungsrecht. 1931.
- W. Koerner und W. Brell, Berliner Ortsrecht. 1925.
- Mitzlaff und Stein, Die Zukunftsaufgaben der deutschen Staedte. 1925.
- W. Norden, "Berlin's New Government" National Municipal Review, XX. Dec. 1931.
- Woebling, Bildung der neuen Stadtgemeinde Berlin. 1920.
- Amtsbuch der Stadt Berlin. 1928.
- Gesetz ueber die vorlaeufige Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts fuer die Hauptstadt Berlin.
- Preussen, Entwurf eines Selbstverwaltungsgesetzes fuer die Hauptstadt Berlin (Staatsratsdrucksachen, 1930, No. 69).
- Verwaltungsberichte der Stadt Berlin. 1920-1924; 1924-1928. U. S. W.

## 第七節 市政府與邦政府之關係

在多數邦內，市政府案中大抵有下列條款：「市爲法團，依法有自治之權」。由此可知城市爲邦政府所建立，並隸屬之。因爲自治權由邦政府所授予，在多種方面爲各邦和聯邦立法所限制。城市既爲法團，因能保留信印，有控告和被告，設置財產，和訂立合同各項權利。

市政府之合法地位，根據各該州立法機關所通過之市區案 (Stadteordnung 或稱 Gemeindeordnung)，邦政府予一切市政府以同等權力和同等組織，但亦有例外。因同一法案非必適用於邦內一切城市，例如在普魯士和 Oldenburg 二邦，不同的省分，可有不同的法例。邦政府有時亦通過特別或地方法律，而適用於一市，如 Frankfurt a. M. 之一八六七年市憲，和柏林之一九二〇年市憲，即此例也。又在變更市區疆域和都市計劃方面，亦是需要特別立法。並且在普通市政府案中，有時亦列入特別條款，祇能適用於少數特殊城市。此外在 *Verwaltungsrecht* 省內，城市可就市長和參事二制之中，任擇其一。

德市之權力，以不受法律所禁止者爲限。市政府有兩重地位：一方面爲地方政府單位，一方面又爲中央政府之代行機關，因而具有兩類權力。第一類爲自治權力 (Selbstverwaltungsangelegenheiten)，概括一切純粹地方事務，市政府自行負責執行之。第二類爲代行權力 (Auftragangelegenheiten)，凡此均爲邦政府之權力，交由地方政府代之，並向市政府負其責任。地方自治權和代行權之領域分野，不甚明確，邦政府可以隨意宣佈代



行權爲自治權，或以自治權爲代行權，但以不妨害地方自治精神爲限。

代行權。普邦城市之代行效用，有下列各種：警察、教育、商務和商業法院、邦稅的徵收、軍事徵發、公共選舉的舉行，以及聯邦和各邦法律所規定之其他各種事項。

由此可知代行權之範圍至大，更因德國警察權概括之效用甚繁，而益復擴大。警察行政不特維持公共秩序和安全，並管理交通、報紙、風化的維護、電影園、旅館、咖啡館、建築計劃之類；監督市場和糧食的售賣；主持消防；保護公共衛生，去除妨害物；辦理外人、旅客和公民之登記之類。對於此類事宜，邦政府保留嚴格的管理權，在大市之中，邦政府設立警察機關，以直接進行警察效用；德國人士有將警察效用分爲兩類者：治安警察之任務，在維持公共治安；行政警察則參加行政事宜，如房舍和公濟各種活動是也。一般人以爲治安警察可以繼續爲代行效用，而行政警察則應爲地方自治效用。這種要求在 *Saxony*, *Thüringen* 和 *Württemberg* 數邦，已經實現一部分，而一九三一年普邦警察法，亦承認這種原則。

德國聯邦法律，大抵由聯邦政府付託於邦政府代之，邦政府則分別付託於地方各級政府代之。同時各邦所通過之法律，邦政府亦付託於省區市各級政府實施之。此類效用或交由整個市政府執行之，或交由固定機關；如市參事會和市長之類負責主持之；不論付託於何種機關，邦政府有管理之權。

自治權。市政府之自治效用，大抵未曾一一列舉，而概括於地方自治權之範圍內。根據 *Thüringen* 市政府案：市政府有提倡本市人民之德智體三育和經濟福利之義務；此類事務若未曾特別保留於其他機關，市政府

可以自動執行之，亦可由特別法律付託於市政府執行之。在五十年前，普邦最高行政法院，對於市自治範圍，曾加以一度的界定，該種解釋曾為多數邦政府所接受，實際已變為法律。「普邦法律對於市政府及其效用，未曾加以明確的界定，吾人因不能不返求於普通法……根據德國普通法，市政府之職責，不在主持少數不相關連的效用，而應有整治公共生活上一切相互關係之權力。因此但凡一切足以提倡公共福利，以及一切可以增進個人的物質利益和智育進展之事物，皆屬於市政府之活動範圍……在這些方面，市自治所受唯一之限制，厥為邦政府之監督」。由此可知市政府在其領域之內，可以自定其權力範圍，但於實施時若發生糾紛，則須自負其責。

管理地方之州行政 市政府雖有各項權力，究無獨立地位，在很多方面，受邦政府之行政機關的管理。邦政府成立多種機關，一方面直接實施邦效用，一方面監督並管理地方各級政府。本節限於篇幅，祇能敘述普魯士邦行政，並且其他各邦之組織，亦大致相同。最高行政機關為邦內閣，最高行政人員為邦內務部長，因地方行政事宜，大底在其監督之下，當然財政部長和教育部長與地方行政亦有相當關係。在內務部統治之下，則有省道和團區各級政府。

區	城行	政	會	附	屬	同	機	關
省 (Provinz)	省督政 (Oberpräsident)	省政會 (Provinzialrat)						
行政區 (Regierungsbezirk)	行政長 (Regierungspräsident)	區政會 (Bezirksausschuss)						
市區 (Stadtkreis)	市長 (Bürgermeister)	市議會 (Magistrat)	市委員會 (Stadtausschuss)					

區區 (Landkreis)

區區 (Landkreis)

區委員會 (Kreisrat)

行政機關之效用，在實施邦法律，此種組織有階級的形式。省督政和其顧問機關，可以管理屬下各級行政機關，行政長可以管理市長和區長。

普魯士分爲十二省，省督政對於全省行政，有監督和指揮權，主持與全省或數道有關係之事務，如水道以及軍警學校之類。省督政爲邦政府之代表，指揮和監督省內一切機關，並有高級行政官吏協助之。省政會以省督政爲主席，高級行政官吏一人爲副主席，又有委員五人，由省議會之委員會選任之。省政會與省督政共同辦理數種行政效用（如頒佈省警察條例之類）；表決與省政府有關係之事務，並合組爲行政法院（判決市委員會和區區委員會之上訴）。

道內一切任務，凡未由特別機關擔任者，統由行政長和道委員會擔任之。其任務可分爲三組：第一科主持警察衛生統計監視市區各項事宜，一切道政府所應執行事務，凡未曾列入他類者，均由此科擔任之。第二科主持宗教和教育事宜。第三科主持直接稅公地和林地各項事宜。行政長主持第一科事宜，其他二科由高級官吏和區委員會主持之，行政長則擔負全部責任。行政長爲道委員會之主席，另有高級官吏六人爲委員，其中二人由邦政府委爲終身職，一主司法事宜，一任高級行政事宜，其他四人則由省委員會推選之。道委員會對於邦行政爲監督和快議機關，並任道內之行政法院。

區區分爲兩類：鄉區和市區。市區區之人口，大多在二萬五千以上，由內務部予以獨立市的地位，而組織

市政府。在省和道內，一切行政機關隸屬於普通組織之下。在團區內，則有多種特別機關，如初級教育局和土地登記局之類，各有其特殊效用。凡未經分派於特別機關之事務，仍隸屬於區行政系統之下。

團區內之最高行政官吏爲區長，爲行政長之直接屬下，主持警察衛生公濟建築等項事宜。區長爲區委員會之主席和執行人，委員會批准區長所頒佈之警察法令，決議普通行政事宜，並擔任第一級行政法院。

市團區之最高行政首領則爲市長或市參事會，另有市委員會以協助之。在採用市參事會制之市內，市委員會則由市長和參事四人組織之；在採用市長制之市內，市委員會則由市長和市議員四人組織之。市既爲地方行政和地方自治單位，與團區之地位相等，其職權且較大，絲毫不受團區之管轄。

觀上述各級行政機關，可知普邦行政組織頗不單簡。實際吾人若研究一部分行政之各方面，當愈覺其複雜，請以教育問題爲證。

普邦之最高教育領袖，就是教育部長 (Ministerium für Wissenschaft, Kunst und Volksbildung)，當然商務、農業和公益各部部长，亦主持一部分教育事宜。各省設有教育廳 (Provinzialschulkollegium)，由省督或副督政擔任主席，一部分委員爲教育人士，另一部分則爲受有法律訓練之行政人員。教育廳之主要效用，在監視中等教育，並能管理小學教師。

在行政道中，教育事宜則由教育科 (Abteilung für Schulwesen) 主持之，以行政長或其代表爲主席。教育科由教育、建築、醫師、律師，各種專家組織之，委員均由行政長所委任。此科之職責，在委任小學教師，或批准委任，並

監督之；此外對於公私小學以及學校之財產和基金，均有監視之責任。

區內負責教育人員即是督學(School Inspector)，督學大抵為受有訓練之教育專員，由教育部長所委任。其職責在監視公私立小學之內外一切事務，批評課程表，舉行小學教師和校長會議，監視教師之行為，並有警告和彈劾之權。根據法律，督學可以出席教育委員會和教育行政委員會之各種會議，他們沒有表決權，但是對於違反法律和損害公共利益之決議，則有反對之權力。

市內教育行政則由市長，市參事會，市議會，和教育委員會分別主持之，前三者對於教育預算校具校產和人員的委任，負全部責任。以選任小學教師言，則市政府之委任權，與區教育科共同行使之。在採取市參事制之市內，教師由市參事會委任之；在採取市長制之市內，則由教育行政委員會委任之。

其他一切關於小學之教育事宜，則付託於教育行政委員會主持之，委員會由市官吏，市議會，市教師，以及公民的代表組織之。委員中大抵有天主教和新教教士各一人，市校內若有猶太學生二十名，亦須有猶太代表一人。教師之代表由教師自推，公民之代表則由市議會推選之。各校亦須組織家長會議(Elternbeiräte)，使家庭可以協助學校。

市政府若得教育部長之同意，亦可設立中等學校，中學教員由省教育廳委任之，中學校長則由教育部長委任之。市政府必須準備校舍和校具，規定教員之數目和薪俸，並組織適當的行政系統。中學成立以後，其內外事宜則由省教育廳負責監督之；全部教育經費由邦政府和地方各級政府分別擔負之。

從上述各段，可知德國教育系統至爲複雜。吾人敘述教育制度所以不厭其詳，欲使讀者讀後，可以推想其他各種行政問題，其複雜情形固不減於教育問題。因此德國人士主張行政改良者頗不乏人，尤主張於警察和教育兩方面，放棄傳統的集權主義。

市政府既有廣大的自治權，那末高級機關之監督問題，遂形重要。各級地方政府應受相當的監督，使能增進效率，尊重法律，固無疑義。前此英國之管理地方各級政府，側重於立法方面，美國亦偏於立法和司法方面，到了最近，兩國政府均逐漸趨重行政監督。德國各邦之管理地方政府，固亦注意立法和司法兩方面，但是主要的還是行政監督，由內務部長，省督政，行政長，道委員會各種機關，分別主持之。

在解釋各種監督方式之前，吾人必須了解行政監督(Sachaufsicht)和事務監督(Dienstaufsicht oder Sachaufsicht)之別，前者施行於自治事權上，後者則施行於代行事權上。當然這兩類事權之分野，非必明確。根據Hensel，市政府或市機關在一部分行政上，不得不實現高級機關之命令，則該項活動爲代行效用。換言之，在一部分行政上，市政府或市官吏不能行使其自決的地方自治權，他們代替高級機關執行該項效用，故不能不服從其命令。由此可知事務監督管理地方之程度，較甚於行政監督。

嚴格言之，行政監督爲地方自治之必要的對象。Petzsch以之爲邦政府之一種行政活動，其目的在使地方政府實現其職責，並使一部分行政與整個行政若合符節，藉以維護公共福利。由此可知行政監督之要義，一方面維持各部分之自主，一方面又使各部分不致侵犯整個團體之利益，而最後之目的，則在提倡公共福利，而不在于表

現權威。

邦監督之普通範圍，以及其所監督之機關，大抵表現於市政府案以及其他邦法例中。比得斯 (Peters) 將邦監督之各種形式，分列如下，以干涉程度之增進為根據。

(一) 貢獻意見 (Raterteilung) 邦政府之範圍既較大，人才亦較盛，對於各項市政問題，顯能貢獻有價值的意見。現在德國市政府聯合會 (Deutscher Städtetag) 對於全國市政府，頗能供給材料和消息。

(二) 考察 (Beobachtung) 邦政府可令市政府報告消息，亦可檢查其文件，審查其帳目，並可派員調查市行政之進行狀況。當然邦政府若欲支配地方事務，須能了解地方各種情形，故不得不時時舉行調查。

(三) 同意 (Zustimmung) 在普邦，市政府頒佈任何市法令，須得區委員會之同意。其他各種決議案：如借款，地產的售賣，以及有特別科學歷史和美術價值的物品之售賣，均須得高級機關之批准。此外如市長和有給參事之推選，均須得高級機關加委，始能有效；若被否決，市政府可以呈請內務部長解決之。在巴中央邦內，市政府推選市長，不須高級機關加委，必確有可以撤職之事實，高級機關始能提出反對。

(四) 反對 (Beurkundung) 高級機關授權於市行政機關，使其對於市立法機關之決議案，有反對之權。例如市長制下之市長，和參事會制下之參事會，對於市議會之決議案，若認為侵越權限，或違背法律，或損害公共福利，則可提出反對，而停止執行。市議會認為不滿，第一步可以上訴於區委員會，最後可以上訴於省議會。此外市長對於市參事會之決議案，若認為違法，或竟損害公共福利，亦可行使反對權。

(五) 強迫政策 (Zwangmassnahmen) 在有些事務方面，監督機關可以直接干涉，並可頒佈強迫的規程和法令。在普邦，內務部長可用命令以修正市收入法令，使之與市收入案相符合；並可以變更市工薪法令。在人口五萬至十萬之城市中，且可應用命令以成立市房舍局。此外各級地方監督機關，亦有頒佈強迫規程之權力，藉以維持邦政府之權力。

高級監督機關尚可採取較嚴厲的干涉政策，可以委派執行委員，以代替市官吏或市機關主持一切。例如市長若被免職，高級機關可以指定市長代理人。市議會之一部分議員若提出辭呈，或全部辭職，而不能實行其效用，則以區委員會為臨時市議會。鄉市區於變為市區時，高級機關可令原有鄉區議會，於推選新市議會之前，繼續為該新市之立法機關。

市政府於通過市預算時期，亦可引起高級機關之干涉，即通常所稱強迫預算 (Zwangsetatsierung) 是也。市政府若不將法律所規定之條款，列入預算，行政長可以自行列入。市政府自動進行之活動，亦須準備必要的款項，倘或不然，行政長亦得下令列入。債權人若有要求市政府賠償之法律根據，行政長亦可下令，列入該項賠償條款。市政府若反對強迫預算，可以上訴於普邦最高行政法院。

(六) 解散權 (Auflösung) 根據法律，市機關之可被解散者，厥為市議會，解散權不適用於市行政機關，如市參事會之類。在多數邦內，邦內閣或內務部長有解散市議會之權。在 Baden，內務部長祇能將解散市議會的問題，提交人民公決之。在普邦，邦內閣可以自由解散市議會；在 Sachsen，則內務部長可以行使解散之權，以維



護公共利益；但在正式解散之前，大底預先加以警告。當然解散議會之權，不論有無合法的限制，未可常時的或武斷的行使之。

在普魯士，鄉市政府(Landgemeinden) 若不能實現其公共責任，可由邦內閣解散之，市政府則僅能由邦法律以廢除之，這是代表立法管理。通常一市若歸併他市，則該市因而解散。

在德一般人以為邦政府對於市政府之監督，頗有改革之必要，但於改革方式，則意見至為紛紜。當然這個問題可從兩方面研究，一則變更監督之實質，一則變更其組織。在前數節內，直接間接曾經說明實質方面之各種變遷；市民頗有主張將地方行政警察，固定的變為地方自治事務，加委市官吏和批准地方法令之權，應受限制；戰後聯邦政府和各邦政府之集中權力的趨勢，應予以制止；又代行事務和自治事務之範圍，應加以明確的界定。

當然此類改革建議，均為當今之急迫需要，不過到了現在，則至難實現。因歐戰既經發生，德國所受影響至大，中央政府為統一事權起見，乃不得不嚴密的管理地方政府。至少在最近將來，邦政府未必肯鬆懈其管理的鐵腕，可斷言也。

在州監督機關之組織方面，則似有注意地方意見之趨勢。例如普邦道委員會之委員中，祇有二人由邦政府所委任，其他四人則由省委員會所推選，使能代表地方之意見，藉以衝制行政長之權力。在Saarland邦內，省委員會和區委員會同由市議會所推選，尤能表現這種精神。

Prussia邦政府於一九二四年成立市政院(Gemeindenkammer)，使與內務部長協同行使邦政府之監督權。

該院有主席一人，由內務部長委任之；另有委員十人，由邦議會從市官吏和市議員中推選之，任期三年。

市政院對於內務邦長，有顧問權和決議權，內務部長於辦理區域歸併問題，以及他種特別案件時，必須徵求市政院之意見。至於該院之決議權，可及於下列各項問題：

- (一) 議決關於地方法令同意問題之上訴案。
- (二) 議決關於市參事會對於市議會所提反對上之爭端。
- (三) 議決關於市政府反對監督機關所頒佈的訓令(Anweisungen)上之上訴案。
- (四) 議決關於監督機關否決市長的委任案。

市政院之決議權，受有各種限制：(一) 祇能及於自治事宜；(二) 關於法律部分，可以上訴於 *Ober* 邦最高法院；(三) 市政院之決議，內務部長認為終結，但市政院主席可以保留該案，而由內務部長取決之；不過主席很少採取這種程序。在市政院存在之前四年內，所議決之案件在千數以上，內務部長從未加以否決，多數市政院對之亦能表示信任。

#### 參考書

- Blachley and Ostman, *The Government and Administration in Germany*. 1920.  
B. Drews, *Preussisches Polizeirecht, Allgemeiner Teil*. 1927.  
Glum, *Das Recht der Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Art 127 B. V. in Arch. oe R.*  
*Neue Folge* 17. Band S. 579 ff.

- H. Helfritz, Grundriss des preussischen Kommunalrechts. 1927.
- W. Jellinek, Verwaltungsrecht. 1929.
- Victor von Leyden, "Preussische Verwaltungsreform," Zeitschrift fuer Kommunalwirtschaft XIX.
- Loewer, "Staat und Selbstverwaltung" in Der Staetsetag 1930 S. 273.
- Lohmeyer, Zentralismus oder Selbstverwaltung. 1928.
- H. Maul, Die Staatsansicht ueber die Gemeinden und Gemeindeverbände in Preussen. 1932.
- Mitzlaff und Stein, Die Zukunftsaufgaben der deutschen Staedte. 1928.
- W. B. Munro, The Government of European Cities. 1927.
- H. Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen. 1926.
- Riege, Die Polizei aller Lknder. 1930.
- Sier-Somlo, Handbuch des kommunalen Verfassungsrechts in Preussen. 1928.

## 第四章 美國市制之沿革和實施

### 第一節 美國市制之沿革

美國市政府系統並非淵源於美洲，實係採之於英國，後以適應新環境，而逐漸變更。此種適應歷程，繼續至二百五十年之久，中間曾經試驗多種新計劃，逐漸離棄舊有英國式的政府組織。到了現在，自表面觀之，英美市政府兩間之同點似不甚多。不過美國舊有市政府之根本方面，亦有未曾變更者。此外尚有已成立之古傳和慣例，存留至今，而未嘗衰替。故於敘述美國市政府之前，有解釋此類特點之必要。

美國市制系統之起點，始於殖民市（colonial boroughs）之成立，約在十七世紀之後半期，以紐約（New York）為最早，於一六八六年由總督 Douglass 發給第一次市憲。同年後數月，Albany 亦得有市憲，內容與紐約大致相同，沿用至革命時期。Philadelphia 於一六九一年，Annapolis 於一六九六年，Norfolk 於一七三六年，Richmond 於一七四二年，Trenton 於一七四六年，先後領得市憲。此外在中部和南部殖民地中，尚有十幾個較小城市，亦於此時期中，領得市憲。在新英吉利（New England）殖民地中，城市政府所享受之權力和特權，與其他有市憲之城市大致相同，故不要求市憲，亦不要求 city 的名稱。

當時各城市所得之市憲，不由市立法機關所授予，乃由州長所發給。州長頒發市憲，大抵根據地方人民之要求，並非強迫授予之。各州州長所發給之市憲，並無固定格式，當時各市所成立之政府，與英國在改革時期以前之市政府大致相同。通常有一院制的議會，市長參議員和議員出席同一議會。議員和參議員大抵為自由人所推選，市長則由州長所委任，此外尚有記錄員和財務員各項官吏。不過當時市的範圍既小，公共事業亦至簡陋。

二百年以前，紐約城僅有居民八千，波士頓(Boston)市於一六三〇年建立，直至十八世紀中期，為新世界人口最衆之城市。後 Philadelphia 人口激增，直至革命以後，仍居首位。至革命之前夕，城市人口在八千以上者，僅有 Philadelphia, New York, Boston, Charleston 和 Newport 五市，而五市人口總計不及十萬。

在一七二六年，紐約市有市長一人，記錄員(recorder)一人，參議員和助理員各若干人。市長和記錄員由州長所委任，參議員和助理員則由選民所推選。此類人員同出席於公共議會(Common Council)。議會訂立法律，頒發法令，支用一切市有款項，主持各項任務。當時市內全部收入每年不足四千元，大抵得之於費收和通行稅，因市憲未曾予公共議會以徵稅之權。市內事務至為簡單，街道未曾鋪砌，亦不清理，既無路燈，亦無公共陰溝，並未成立警察。議會不時頒佈規程，大抵關於管理市場和維持秩序方面，對於他類事務則不甚過問。

後美洲殖民地脫離英國之統治，而進入美國市制進展之第二階段。美洲革命成功，各州又復採用新憲法，使政府之形式和精神，產生盛大之變遷。至是市憲章由州立法機關所頒發，憲章變為法例，可被修正和廢棄，與其他法例同，市州間之關係因以大變。前此市政府不受州立法機關之干涉，至是則嚴受其管理。前此所發之市憲章，大

抵根據民意；革命以後之市憲章，則由州立法機關所擬訂，市自治因受侵害。

至是城市先後放棄舊市憲，而由各該州立法機關頒佈新市憲。新市憲與舊市憲不同之處，在公民權取得之難易。不過吾人研究 Philadelphia 新市憲，可知舊制之根本形式未曾變更，市政府仍由市長參議員和市議會組織之。參議員十五人，由資產自由人所推選，任期七年；議員三十人，由自由人所推選，任期三年；二者同出席於市議會。市長由參議員互選一人擔任之，市長除擔任主席外，並無他項特權。

積時既久，其他城市之市憲，頗有離棄舊制之趨勢，以中央政府組織上分權和衡制各種原則之影響為最大。Baltimore 於一七九七年所得市憲，規定設立市長和兩院制的市議會，下院由市內八分區各推二人組織之，上院則由各分區各推一人組織之，每年改選。市長由選舉代表會 (electoral college) 所推選，選舉代表則由分區選民分別推選之。對於市議會之一切議決，市長有否決之權。被否決之議案，議會須能再經三分之二的通過，始能有效。

革命戰爭後五十年之間，美國城市進展甚緩。在一七七〇年，城市人口在八千以上者僅有五個，到一八二〇年亦祇有十三個。但有幾個城市之人口，增加甚速，例如紐約人口竟增至十五萬以上，而居全國之首位。不過此類城市大抵在大西洋之海岸上，其繁盛之原因在商務，而不在工業，因此時工業尚未發達。自一八二〇年以後，城市進展之速率大增，歐洲移民擁擠而至。運河和道路之建築，促進國內貿易之繁盛，工業逐漸發達，工廠亦逐漸增多，加以西部疆域之開闢，增進全國之繁榮。至一八四〇年，人口八千以上之城市，竟由十三個而增至四十四個，紐約

且已超過五十萬以上。

在獨立後五六十年之間，美國市政制度上有重要之進展。(一)市長變為選任的；在殖民時期，市長通常由總督所委任，以後則由市議會所推選，通常由市議員所互選。至一八二二年，Portland 和 St. Louis 之市憲，規定市長應由人民推選之。一八二四年之 Detroit 市憲，載有同樣的規定。後其他各市相率效尤，民選市長竟成通例。當然選任市長之方法既然變更，市長擔任市議會之主席，並能委任一切委員會，市長在行政上之權力，自有增加之形勢。後紐約市授予該市市長以否決權，市長遂變為市議會之同等機關。

(二)市制上之第二種進展，就是其他行政官吏亦改由民選。直至一八二四年，行政官吏大抵由市議會所選任，是年 Detroit 市憲規定為民選。始則市議會大抵竭力維持其委任權，後民治潮流大盛，新立城市大多主張官吏應由民選，認為行政應與民衆接觸。

(三)選舉權逐漸擴大，亦為這個時代之特徵。在美國，當時人士以為革命成功以後，一切成年男公民應有選舉權。不過當時十三州中，沒有一州即行採取這種政策。直至十九世紀，各州所規定之選舉權，尚附有各種限制。芝加哥之一八三七年市憲，將納稅資格減少為三元，至一八四一年更根本廢除。

(四)職權分配制 (The spoils system) 之出現。此種腐敗行為，一般人雖以為是甲克生 (Andrew Jackson) 所提倡，實際植黨營私，為美國政治生活上之慣常現象。在城市中，有功於黨而受委任，見惡於黨魁而遭罷斥者，在甲克生第一任總統之前，固已司空見慣。遠在一八一二年，職權分配制已盛行於紐約城。當時市官吏大抵

由參議院(Board of Aldermen)所委任參議院則根據委任委員會(Appointment Committee)之建議委任委員會之建議，則以各分區能分得職位為原則，地方選舉大抵受政治關係之支配。在多數市內，每年舉行選舉，官吏時有變更。加以一般人主張輪流任職(Rotation in office)，地方行政頗不安定，官吏任職之時期極短，甚至不能了解其職責。

美國內亂對於都市固有相當影響，究不為進展之障礙。移民雖有減少之形勢，而一八六三年之移民數目，仍超過戰前數年。海上商務雖有衰落之象，但多數工廠則進行無阻。總之戰爭未曾擾亂工業，實際北部工業且日趨繁榮，田莊礦產和森林上之原料出品異常豐富，製造和交通事業異常發達。除去棉廠因原料難得而受影響外，其他各地工廠之生產量均大行增加。不過南部所受戰禍甚烈，頗足以妨害城市之進展。

內亂既終，都市進展之新紀元因而開始。西部之廣大區域，可供墾殖之用；建築鐵道之計劃，已在進行中；政府復提高關稅，以保護內國工業。物價騰高，工資隨之增高，工資既高，移民因而增多。但繁榮過速，積感難繼，而一八七三年之工業恐慌乃不能免。不過這種恐慌存在之時期極短，稍後工商業仍能繼續進展。

當然城市發達過速，城市之制度和事業不能與之並駕齊驅，在十九世紀後半期，美國即有此種現象。至是城市政府努力提高政府效率，去除職位上的腐敗，並維持適當的行政。不過這種努力繼續至一九〇〇年，始有成效可言。

在這個階段中，美國市制經有兩種重要變更：(一)在前代市議會為市政府之唯一機關，各種公立事業統



由市議會之各種委員會辦理之。遠城市範圍逐漸擴大，委員會辦事緩滯，遂為社會所詬病。一八三〇年紐約市憲規定：行政事務不由市議會之委員會所主持，而由獨立的官吏和執行部所辦理，官員均由市議會委任之，並受其管理。至一八四九年，官員改由民選，將行政和立法效用分開。旋其他城市相率採用紐約的計劃，成立工務、公園、飲水、衛生各局 (Borough)，各局人員大抵由人民直接選舉，任期甚短。不過這種計劃使城市組織愈趨複雜，行政責任既分由各局負擔，結果各局之間，時時發生衝突。行政人員既改由民選，而缺乏行政技能和經驗之人員，當選者頗不乏人。又市長既不能委任官吏，亦不能撤其職，遂無法直接管理之，行政因而日趨腐敗。因有此類弊端，紐約城於一八五七年將委任官吏之權，付託於市長，後其他城亦仿效之，市長之權力因以大增。

(二) 美洲殖民地對英獨立後，城市直接隸屬州政府，但在一八五〇年以前，州政府不常干涉市政。遠城市人口增加，市政逐漸重要，城市所須解決之問題，其範圍不全屬地方性質。例如一市可由境外取得其飲水之供給，或將市內穢水傾入其不能管理之水道，或有數市之燈火，仰給於同一煤汽廠。又黨派政治既極盛行，州政府人員遂亦注意各市中之職位，而立法干涉之範圍遂逐漸擴張。如紐約州議會於一八五七年將紐約城之警察，改由州機關管理之，Maryland 州議會旋亦採取同樣步驟。不過州議會擴展其干涉地方政務之範圍，非特不能改進市政，適足以引起市民之仇視，結果各州先後廢除已成立之各種州委員會。紐約州於一八七〇年實行，他州亦有明文規定，州政府不得干涉純粹地方事務。Missouri 和 California 更且規定城市有自定市憲之權，而產生所稱都市自治運動 (municipal home rule movement)。

自內戰終止（一八七〇年）以至一八九〇年，先後二十年之久，在市政史中，稱為黑暗時代。市政府為腐敗政客所竊持，人民大抵進行私人利益，不甚注意公共事務，歐人以當時美國市政狀況至為惡劣，良非虛語。直至十九世紀末期，市政漸有改進之希望。時至今日，積弊逐漸減少，人民漸能注重公益，對於職祿分配制反對尤力。近代美國市制之改進，可歸納於下列數點：

（一）聯邦政府既經改良其文官職務，成效至為顯著，社會人士遂亦主張將此種改革，推廣於州市。結果紐約州於一八八三年，通過文官職務法，麻州（Massachusetts）於一八八四年繼之，Illinois, Wisconsin 和 Indiana 三州於一八九五年，亦通過此項法律。自此他州相率則效，到了最近，三分之二以上的州，大抵採取文官職務改良法，市文官職務因亦有相當之改進。

（二）在一九〇〇年以前，有些城市廢除兩院制的議會，減少市議員的人數，主張以普選制代替分區選舉制，並廢除參議會對於市長委任權之限制。此外城市中亦有恢復州市分區選舉之習慣，使地方問題和州問題不致互相牽涉。不過大城市中頗有不能採取這種辦法者，因州市選舉分區舉行，則競選費用增加，必致引起黨派之反對。

（三）不過美國市制之真正進展，是在最近三十年中，以一九〇一年 Galveston 市施行市委員會制為起點。此項政府之產生和組織，當於後節詳細研究之。就此須知委員會制始人之重要主張，在廢除美國通行之立法和行政分權制，根本改組市政府，並使政府組織趨於單簡化。委員會制進展甚速，頗能引起一般人之注意，並使

之進一步研究市政府的組織問題。當然市委員會制並非絕對完善，不過有了市委員會制，遂能導入市經理制。

(四)多數城市既經採用新市憲，遂利用這個機會採取民衆提案民衆複決和民衆罷免。亦有很多市憲採取公開的直接的不黨預選會 (non-partisan primary)，以爲提名候選人之方法。此外有些城市更試行比例代表制，以使市議會能真正代表選民。

(五)多數城市復注意行政上的改進。例如辦理公務的方法，預算的程序，簿記和審計的方法，均經大加改良。更裁減冗員，又於簽訂合同時，出以投標方式。凡此種種，直接間接可以增加市政府之行政效率，減少不必要的支出。

(六)城市事業亦有改進之象：例如公共衛生辦理較有進步，公共治安組織比較完善，至於電火之供應，交通之維護，亦均有顯著的效率。

(七)市民對於公務的精神，亦顯有巨大的演變。前此市民只求私利，不顧公益，致使市政日趨腐敗。至是市民對於市政之興替，表現相當興趣，並能逐漸了解市政與個人生活有密切關係，不特嚴格監視政府，批評其行動，更且組織團體以促進其改進。

在最近三十年內，美國城市之發達，至可驚異。在一九〇〇年，美國城市人口約佔全部人口百分之四〇·五；至一九一〇年，增至百分之四六·三；至一九二〇年，更增至百分之五一·四。在一九〇〇年，人口在二十萬以上之城市，僅有十九個，到了一九一〇年，已有二十八個；到一九三〇年，更增至三十四個，在一九〇〇年，人口在十萬

以上之城市，計有三十七個；人口在五萬以上之城市，計有七十七個。至一九二〇年，前者增至六十八個，後者增至百四十四個。到了最近，城市人口在五萬以上者，竟有十五個之多，而大紐約一市人口，竟達六百萬之多。

W. Anderson, *American City Government and Administration*. 1925.

J. A. Fairlie, *Municipal Administration*. 1901.

J. A. Fairlie, *Essays in Municipal Administration*. 1908.

E. D. Fife, *Social and Industrial Conditions in the North during the Civil War*. 1910.

H. L. Mc Bain, *The Law and the Practice of Municipal Home Rule*. 1916.

E. Mc Quillin, *Treatise on the Law of Municipal Corporations*. 1911-1913.

G. Myers, *History of Tammany Hall*. 1917.

A. F. Weber, *Growth of Cities in the 19teenth Century*, 1899.

## 第二節 市憲章和市政府之合法地位

市憲章是一種成文的公文，將一個團體成立爲市，組織其政府機關，規定其可行使的權力，並加以各種限制。市憲章或由州政府直接所授予，或由州政府所認可，而有法例的地位。立法機關或以特別議案給予之，或以普通法律給予之，甚或准許市政府在數種憲章之中，選擇一種。在推行市自治運動之十三州中，城市可以自訂其憲章。通常所稱市憲章，係指一個原有公文，加上各種正式和非正式的修正。

市憲章有時稱爲一市的憲法，其與憲法相同之處，在以憲章爲政府之根據，政府之權力，均得之於憲章。其與

憲法不同之處，在州議會不須徵得當地人民之同意，即可修正憲章。州議會有發給市憲之權，若無特別的規定，亦可隨時廢棄之。簡言之：市憲之內容近似憲法，其立法地位則與私人公司之執照大致相同。

市憲之內容，與城市之大小，政府組織之繁簡，至有關係。同時與制定憲章時所採取之政策，亦有關係。市憲有僅記載普通條例，詳細條款則由市議會以法令補充之。但美國市憲大抵載有各種詳細條款，致使憲章內容冗長而複雜。市憲通常含有下列七組條款：（一）疆界，（二）政府的組織，（三）官吏之職責，（四）機關和官吏之權力，（五）事務上的條款，（六）民衆立法，（七）雜項和臨時規定。前者涉及官吏之恤金，工作時間，假期之類；後者規定市憲何時發生效力，並附帶聲明：凡與市憲不抵觸之法律和法令，繼續有效。前此美國市憲大多冗長，最近編訂憲章，則主簡短，僅略述一市所有權力，然後再由法令成立各種行政機關。

歐陸國家予全國市政府以廣大的和同等的權力，不分別列舉。除有普通法律規定外，中央政府不能隨意干涉地方政府。若無普通法律之特別禁止，市政府可以行使任何地方權力，辦理任何地方事務。在美國情形乃大異，凡非法律所特別許可之權力，市政府不能執行。在歐陸中央管理地方，大抵偏於行政方面，而在立法方面，行政管理爲人所共覩，立法管理之限制，實際比較嚴苛。

美國各市所有權力，至不一致，有一市所可行使之權力，而非他市所可行使者。有時權力授予於固定執行機關或官員，而不授予於市政府。更有以普通法律授予權力，而以特別法例限制之。因此吾人若試以列舉城市所可行使之權力，則毫無意義可言。非特各市所可行使之權力至不相同，而在不同的時間，同一個市的權力亦復不同。

因一市之權力，每因法律慣例和法庭判決而時有伸縮，並且各種權力之地位亦復不同，城市可因州政府之代行人的地位，而得有權力，此項權力是必須執行的。城市亦有多種權力，究其執行與否，可以自行決定。此外尚有多種權力，是付託於固定官吏執行的，而不由市政府負責辦理。

一市於擬訂市憲時期，大底成立市憲委員會（charter commission），委員多為政界顯著人員。委員會推選主席，並委任秘書一人，然後分組討論各項條款。委員會會秘書搜集他市市憲以及他種材料，並公開聽詢各方面之意見，更邀請市官吏和專家各陳所見。委員會既經探詢各派人士之意見，遂開始工作，首先討論市憲之普通形式，通常歷時甚久，始能解決這個問題。然後各組提出各項草案，交由整個委員會討論之。各項條款既經過，再列以次序，並修正其文字，復由委員會整個通過之。最後交付印刷，再提交民衆表決之。

吾人若閱讀多種美國市憲，可以發現下列各種缺點：（一）憲章過嫌詳細，以致變為硬性的公文。（二）過重政府的形式，而忽視事務和財務的進行。（三）過重法律詞句，有以詞害義之弊。（四）編訂大抵亂雜，且多轉抄襲。

一市既得憲章，即變為法團，有控告和被告之權，並可設置產業，訂立合同，籌款和借款。市政府之權力有奉行的（mandatory）和可行的（permissive）之別，故有必須實行和可以實行的職權。受委的權力不論得之於明文，或得之含意（implication）不論為奉行的或可行的，不能付託於附屬官吏或機關。授予市長之權力，例如否決權之類，市長不能委人代行。授予於市議會之權力，如規定稅率權（taxing）之類，市議會不能轉付於市長或委

員會。當然行政效用不受此項規定之限制，可以委託代行。

一市對於其可以行使之權力，大抵通過市法令 (municipal ordinances) 以實施之，人民亦可用提案和複決的方式，而通過法令。簡言之：一切曾由適當機關所通過之地方法律，而規定團體事務上之普通的和統一的條例，均可稱之為法令。法令通常經過三讀，並須經過固定手續，始能通過。在市長議會制之下，凡經議會通過之法令，須交由市長簽字，始能生效，並有被其否決之可能。一市之法令大抵時時經過修正，然後合編為一冊。

市憲或法例授予權力於市政府的時候，大抵附帶下列規定：「市政府之立法機關有採取適當的法令，實施此類權力之權」。一市之行政部局，大抵根據法令以組織之。例如市政府可以通過法令，以辦理公安事宜；通過另一個法令，以主持街道和交通；再通過一種法令，以進行消防事宜。各個法令詳細規定一局之組織，官員之關係，甚至述及事務之進行方式。

每年各項支出通常編入一種法令內，而市政府對於各種公用公司所頒發之特許權，亦出以法令的方式。有時市憲或其他種法例，對於有些行政機關：如衛生局和房舍委員會之類，或者對於一個官吏，如消防委員 (fire prevention commissioner) 之類，在各該機關權力範圍之內，可以授以頒佈規程 (rules and regulations) 之權。凡此皆稱為規程，而不稱為法令。不過這類規程均有法令之效力，並受同等的限制。

市政府應用法令和規程，而施行其權力，受有下列數種重要限制。市政府必須時時注意此類限制，否則其所頒佈之法令，有被法院否決之危險。茲將數種重要限制，簡述於後。

(一) 法令不能與憲章之條款，或所根據之法例相衝突，市法令若與州法例相衝突，則為無效。因此在有些城市內，市政府於通過法令之前，大抵先交由市法制局審查其法律根據。雖然經過這種手續，而市法令因違反州法律，而被否決者，尚時有所聞。

(二) 通過法令，必須符合規定的手續。例如憲章或法律每每規定：法令於正式通過之前，須登載於地方報紙上。至於由民衆提案和民衆複決所通過之法令，須遵守多種嚴格的規程：如檢查呈文上之簽名，舉行選舉，並將該項問題記載於選票上之類。由市議會通過之法令，則該項法令必會由議員提出議會，經過三讀，並由多數通過；而在採取市長議會制之市內，尚須提交市長批准。在有些城市內，尚有一種規定：一個法令祇能概述一個問題。通常法院並不過重形式。倘使稍少不合手續，而不違反法律，則法院未必即行廢棄之。倘使不合手續之處，而影響及於個人權利，則法院不能不注意之。

(三) 法令之條例不能是武斷的 (arbitrary) 和不合理的 (unreasonable)，凡指控法令為不合理，須有證明其不合理之理由，法院亦沒有共同標準，而能斷定一切法令究竟是合理的。通常社會攻擊一種法令，法院則審查該項法令，並研究其條款之施行狀況，然後加以判決。歷年所頒佈之法令，受攻擊者亦頗不少。到了現今，法院已有多種先例，足供判定新法令是否合理之根據。法令之性質若過於嚴苛，而致侵犯個人之自由，則不能發生效力。有時一種法令，在數種情形之下是合理的，在他種情形之下是不合理的；有時在一個時期是合理的，而在其他時期是不合理的。法令合理與否，半屬法律問題，半屬事實問題，並且有時間和空間的關係，未可一概而論也。



(四)法令不得有偏袒的性質 (discriminatory)。法令若是授予特權，則凡能符合是類條件之人民，必皆能享受該類特權。法令之條款必能適用於同級人民，不得授予一部分人民以權利，而剝奪其他部分人民之權利。倘使社會中有一部分人民，進行某種商務，或一部分人民因為特殊情形，而受了一種法令的影響，則不能以該項法令為有偏袒的性質。這種解釋似覺單純，然於應用時則覺複雜，因偏袒和不偏袒的問題，因時隨地而變遷。並因各個問題性質之不同，而需要不同的解釋。

(五)法令不得過於限制商務。根據普通法，私人團體所通過之附屬法，對於商務若有不合理的限制，則為無效，此項條例亦適用於市政府。市政府若以為公共福利之所需，亦可以法令成立專利事業，如設立垃圾公司之類。但市政府若無法律根據，則不能授予任何特權於任何團體，例如市政府不能規定何種建築公司始可承包何種公共建築，亦不能指定何種公司始可以售賣普通商品。當然在其警察權範圍之內，市政府可以規定何種商務必須領取執照，並可徵收執照費；但不能利用其執照權，以禁止何種商務，或藉以取締何種公司。

統觀以上各節，可知市政府之權力，不特有其合法的範圍，即在固定範圍之內，亦嚴受限制。因此市政府須時時呈請州立法機關，解釋其權力範圍和執行方式，並須時時請求新權力，此特別立法 (special legislation) 之所由來也。有時市政府不顧一切，任意妄為，結果必致引起多種訴訟，因任何人民得於法院內，呈訴市法令之違法，呈訴的程序大抵見於法例。法院可以廢棄整個法令，亦可廢棄法令中一個條款，而使他項條款繼續有效。

政府既有權力，亦有責任。不過美國聯邦政府和州政府祇向民衆負責，而無法律責任。市政府則無此種優惠

地位，市政府不特須向選民負責，並負有法律責任。人民對於市政府所訂之合同，市官吏之不法行爲，以及由市財產上所發生之問題，可在普通法庭內控告之，市政府變爲被告人時，須派人出庭辯護。

(甲) 以合同言，市政府所負責任，與個人和私人團體相同，凡個人可被控告之事務，市政府亦可被控告。市政府於破壞合同時期，祇能派遣代表，出庭辯護，與普通被告人之地位完全相等，不因其爲法團，而遂能避免責任。至於所訂合同，不問其爲政府底目的，抑爲商務底目的，市政府若破壞之，或未能履行，則所負責任之程度適相等。

(乙) 以官吏之不法行爲言，則問題比較複雜，必須分別解釋。市政府對於市內官吏之行動，具有兩重地位：(一) 市爲州政府所成立之機關的一部分，藉以進行州政府之主權效用，在實施此類效用時，官吏若有不合法律的行動，州政府不負法律責任，卽州政府之代理人——市——亦不負法律責任。(二) 但市亦爲公團 (corporation) 並進行商務和半商務事業，如水，電，煤氣，電車之類，關於此類事業，市政府所負責任，與私人公司適相等。

根據此類原則，市政府於未行使法例所賦予的權力，或於行使權力的方法方面，不負法律責任。市政府若因疏忽，而未能通過某類法令，或未能嚴格實施法令，亦不負疏忽之罪。當然法律有時加市政府以此類責任，但除會明顯的規定其責任外，不能因含意而斷其負有責任。例如個人若因市政府未能通過關於管理爆炸物上的法令，而受有損失，不能向財務局要求賠償。多數城市大抵通過管理建築方面的法令，以防止傾倒和焚燬，但使市政府未曾執行此項法令，或私人受有損害，亦不能要求市政府賠償。通過法令和執行法令是一種政府權力，是任意的性質，若有疏忽或錯誤，城市不負法律責任。

市政府之各種效用，須由各級官員主持之，根據法律之普通原則，市政府對於有些官吏的行動，必須負責。市官吏中有些是明顯的參加純粹政府事務或公共事務，有些是明顯的參加市政府主持之商務事業或私人事業。對於前類人員之行動，市政府不負任何責任，對於後類人員之行動，則須負責。例如市消防局之任務，純為政府效用，若無明顯的法律條例規定其應負之責，則人民不得因消防人員之疏忽和無效率，而要求市政府賠償。至於公安局衛生局公濟局之類，皆是主持政府效用，當然政府對於此類人員之不稱職，而不負責任，每使私人遭受損失，而無救濟的辦法。受害人對於有過失之官吏，雖可控之於法庭。法庭雖亦可依法判決，責令其賠償。但官吏多無充分財產，實屬無法執行該項判決。

公安局之任務，亦為政府效用，市政府對於公安人員之行動，因亦不負責任。並且公安人員雖由市政府所委任，其經費雖亦由市財政局支付之，他們在實現其任務的時候，雖亦根據市政府所頒佈之規程，並不因此而變為市官吏。即在執行市政府所通過的法令之時，公安人員仍不失為州政府之代行人。因市政府之法令權，得之於州立法機關，市政府所通過之法令，恍若直接由州立法機關所通過。公安人員執行市法令，固不以市官吏之地位執行之，是以州官吏之地位執行之。市政府既不為公安人員之僱用人，所以對於他們的行動，亦不負責。

以上所述各種效用，顯為政府或公共效用，另有一類則顯然為商務或私人效用。例如政府主持飲水的供給，因有收入和紅利，對於該種機關人員之疏忽和不稱職，而使私人受損失，則應負賠償之責，所負責任與私人水公司相等。市政府於辦理煤氣，電氣，和電車各項事業，負有同樣責任。市政府主持公墓，市場和浴室，亦屬於商務效用。

之範圍。總之市政府主持商務效用，而與私人公司競爭，則所負責任，應與私人公司相等。並且由此類人員之疏忽和失職，而發生之損害，可取償於費收方面。

前段所述兩類效用，似有明顯的分野。此外尚有少數效用：如街道和邊路之建築和清理，陰溝和橋樑之維持，塵灰和穢物之清理之類，其性質不明，頗難以斷定其何屬。關於市政府在拉圾和街道的清理方面所負責任，一般人之意見至不一致。有時法院以之為政府效用，市政府對於此類人員之行動，絲毫不負責任。有時法院以之為商務效用，市政府應負一切私人公司所有責任。茲將三類效用列為下表，使讀者可以明瞭其性質。

(甲) 純粹政府效用 (一) 警察, (二) 消防, (三) 公共衛生, (四) 學校, (五) 醫院, (六) 公濟, (七) 反省院, (八) 公園, (九) 公共娛樂, (十) 房舍檢查, (十一) 整理交通, (十二) 選舉, (十三) 發給執照。

(乙) 純粹事業效用 (一) 飲水, (二) 煤汽, (三) 電火和電力, (四) 電車, (五) 汽車, (六) 碼頭, (七) 渡船, (八) 公共市場, (九) 公共浴室, (十) 墓地。

(丙) 性質不明之效用 (一) 街道之建築和維持, (二) 人行道, (三) 橋樑和隧道, (四) 陰溝, (五) 拉圾。

(丙) 一切不純全用於政府底目的之市財產，若因有缺點而使人民感受損失，則市政府亦須負責。例如一市之房舍，凡作公共目的之用，如校舍、警察局和消防局之類，若因建築和修理之疏忽，致使人民受有損失，市政府

不負責任。市政府若利用此類房舍，而作非公共底目的，以致發生損失，則須擔負全責。關於這兩點，法院之意見頗不一致，但普通趨勢就是擴張市政府應負之責任，即對於純全應用於公共目的之財產，亦復如此。最近法院加意保障個人之權利，故對於財產問題，主張加市政府以私人所負有之法律責任。

(丁) 以城市與公共事業公司間之關係言，市政府尙另有一部分權責，當然這個問題之範圍過大，並且過於複雜，現以限於篇幅，不能詳細討論。吾人研究這個問題，一方面要討論市政府之頒發執照權的範圍，及其所應受的限制；一方面還要討論市政府對於規定價目的釐定和服務的性質上之權力。關於這幾點，吾人很難說明法院所抱定之法律原則，但亦有兩種通例：(一) 法院抱定其原有之主張，以為在一個區域內，若有兩個以上的公司，在公共事業上維持競爭的狀況，最能提倡公共利益。因此市政府若無明顯的法例根據，法院不認其有頒發獨有執照 (exclusive franchises) 之權。同時法院亦承認州立法機關於聯邦和各州憲法所規定之範圍內，對於公共事業所規定之價目和所供給之服務，有通過合理的規程之權。不過州立法機關若未將訂立規程權付託於市政府，或者整治權若未保留於執照內，則否認市政府有訂立規程之權。

一個區域成立為市，無時期的限制，而有永久的存在。市之疆土可擴充或縮減，人口可增加或減少，名稱可變更，憲章可修正，而市繼續存在。廢除舊憲章，代以新憲章，市不因之而滅亡。不過市之全部疆土若歸併於其他區域，則市亦即消滅於該種區域。又州議會若廢除舊憲章，而不代以新憲章，則一市之生命終止。由此可知一市可被州機關所解散，或由州議會決議而解散之，或由州法院根據法例所賦予之權力判決而解散之。在有些州內，州議會

成立和廢除一市之權力，受憲法的限制。市民不能自行廢除本市，不能因本市未實行其效用而廢除之，亦不能因市民不選任市官吏，而解散該市。一市由市民所組成，不由市官吏所組成，市民若絕跡，則該市當然不能存在，但此專究屬罕見。

#### 參考書

- H. S. Abbot, *Treatise on the Law of Municipal Corporations*. 1913.  
W. Anderson, *American City Government*. 1925.  
W. R. Clute, *Law of Modern Municipal Charters*. 1920.  
J. H. Dillon, *Law of Municipal Corporations*. 1911.  
C. B. Elliott, *Principles of the Law of Public Corporations*. 1910.  
H. G. James, *Applied City Government*. 1914.  
N. Matthews, *Municipal Charters*. 1914.  
H. L. Mc Bain, *American City Progress and the Law*. 1918.  
E. Mc Quillin, *Laws of Municipal Ordinances*. 1904.  
E. Mc Quillin, *Law of Municipal Corporations*. 1911-1912.  
J. Schouler, *Municipal Corporations*.  
E. F. White, *The Negligence of Municipal Corporations*. 1923.  
W. L. Williams, *The Liability of Municipal Corporations for Tort*. 1901.  
J. Wright, *Readings in Municipal Problems*. 1925.

### 第三節 市選舉和地方黨派活動

美國選民不特推選市政府官吏，而在採取預選會的市內，亦須提名候選人。且自採用民衆複決民衆提案和民衆罷免以後，選民對於各種市內問題，須不時投票解決，責任因之大增。

時至今日，在美國市內，成年公民大抵可有選舉權，但須符合數種條件。此類條件不由國會所頒佈，而由各州自由規定之，但不得因性別膚色種族和前此奴役，而遞奪選舉權。

在美國聯邦各州和各市之投票資格，大體一致。不過除去聯邦和各州憲法上之少數限制外，州立法機關對於市選舉，可加以特別限制，實際曾有議定特別資格者，但究屬少數。大體言之，美國公民若有參加一種選舉之權利，即可參加其他各種選舉。

在美國各市中，市民須具有下列各項資格，始能參加選舉：（一）公民權，（二）年齡，（三）籍貫，（四）識字，（五）納稅，（六）財產。

美人大抵以選舉權爲自然權利，爲各個成年公民所應享受之特權。選舉權爲特權，而不爲權利。當然特權與權利究有區別，所稱權利云者，係爲憲法所保障，而有利於本人，並爲人人所可享受而無例外可言，如人人有利用法律程序之權利是也。特權祇適用於數級公民，非必有利於本身，如行醫，舉行結婚儀式，參加文官考試之類是也。投票爲一種公民特權，凡在某項年齡以上，具有籍貫識字等項資格者，均可享受之。

市民之姓名，是否記載於選民冊上，不爲公民資格之根本特點。在美國公民權屬於聯邦政府權力範圍之內，國會決定公民之資格，議定入籍法律。除受少數限制外，投票權則由州立法機關所規定，並可予非公民以投票權。

直至最近，Arkansas, Indiana, Missouri 和 Texas 四州，繼續容許未入籍的人民投票。

美國各市大抵採取英國的辦法，而以二十一歲為成人年齡。但人民登記通常在每年正式選舉之前，假使公民到正式選舉的時候，始可達到成年時期，若其他方面均可合格，亦可預先登記。

各州大抵規定合法居住時期，時期長短不一，通常州內所規定之居住時期較長，市內所規定之時期則較短。多數州政府規定在州內之合法居住時期為一年，少數州政府亦有規定為兩年者，十州規定為六月，Missouri 州則定為三月。在市內之合法居住時期，自數日以至十二月不等，三十日和六十日最為普通。紐約州規定州合法居留時期為一年，市合法居留時期為三十日，區合法居留時期亦為三十日。至此須知：在美所稱合法籍實與實際籍實非必相同，公民可以寄居一地，其合法籍實則在他地。通常一個公民意欲居住之區域，即為其合法的籍實，不過選民與其合法的籍實，須有真實的關係。公民之合法籍實若有問題，則由法院決定之，法院大抵以市民之意向，和市民與該地之關係為準。

市民之合法籍實問題，與財產和所得稅之徵收，頗有關係。實際合法籍實通常由市民自擇，市民在擇定其合法籍實時期，大抵注意該州或該市租稅比率之高低，徵稅員稽查之疎密。有時市民之合法籍實，可以斷定於死後應納遺產稅之數量，及其寡妻應承受之數量。富有市民有時實際居住於稅率較高，徵稅員較嚴之區域；而保持其合法籍實於稅率較低徵稅員較寬之區域內。因有這種情形，有些州市政府修正其租稅法，減低其估價，藉以招致富有公民為本市居民。



以已嫁婦女言，其合法籍貫通常以丈夫之籍貫為準。在有些州內，法律規定：已嫁婦女雖實際與丈夫同居，但爲選舉目的起見，可有不同的合法籍貫，Massachusetts 卽有此項規定。不過這種規定究不妥善，因足以引起多種複雜問題。

在三分之一的州內，法律規定：公民須能通過文字試驗，始有投票權。Connecticut 州規定，人民登記爲選民時，須能誦讀州憲法或州法例，祇有這一州不容許有任何例外。California, Delaware, Maine, Massachusetts, New Hampshire, New York 和其他數州規定：選民須能讀書或習字，或兼能寫讀，但同時附帶有免除的規定。此類免除條款，祇適用於肢體傷殘和年高龍鍾之人民，不得牽涉種族的限制。但南部各州於選舉方面，頗有利用各種條款，以排斥黑人，固不問其是否違背憲法。

除 Rhode Island 一州外，其他各州無以財產資格爲參加州選舉之條件者。在前一州中，凡財產價額在百三十四元以上，或每年租金在七元以上者，始有推選市議員和表決市財政問題之權利，此種規定剝奪一部分人民之選舉權。此外尚有少數南部州政府，訂有財產資格，但以之代替他項條件，並不以之爲主要條件。例如不能讀書寫字之人民，須有相當財產，始能行使投票權。

在南北各部，尙有數州規定：選民須曾繳納人口稅，始能登記。不過這種辦法已失其意義，若嚴厲執行，則將增加各政黨之宣傳經費。因爲有些人民素不繳納這種租稅，預料至選舉時期，黨務人員必代爲繳納。

在美國各市中，叛逆重罪瘋狂和受法庭監視之人民，均無投票權。在少數州內，受公濟之人民以及海陸軍士，

亦無投票權。在其他少數州內，凡因賄賂選舉，而為法庭判決有罪者，亦無投票權。總之剝奪選舉權之標準，各州不一。

在美國各市中，編訂和修正選民冊的方法，大致相同，多數市政府採取親身登記辦法。在每次選舉之前，各州組織註冊部，選民須親身前往該部登記。關於公民資格年齡和籍貫，須向註冊官宣誓，若須舉行文字試驗，即由註冊官主持之。註冊官認為滿意，則登記於選民冊上；若拒絕登記，選民可陳訴於法院。在有些市內，選民每年登記一次，若須舉行特別選舉，可於更短時期內重行登記。這種辦法不特增加市府之負擔，並使選民感受重大不便。因選民若於登記時期離開家庭，或因疾病，或竟忘卻登記，則於下次選舉，失去投票之權。

有些大市則採取固定登記的辦法，例如在 *Washington*，選民若不變更其住址，其姓名則永久留存於選民冊上。在每年四月之前一週，警所派人按戶查核成年公民，不在警局所編名單中之姓名，註冊部則取消之，新選民則須親身前往登記。在 *Delaware* 市內，每四年登記一次。在有些城市內，選民之姓名繼續留存於選民冊上，倘若繼續兩年不投票，則將其姓名取消。在少數州內，選民可以代表登記，在 *Ore.* 選民且可以採取通信登記辦法。在美國城市中，登記之選民，約佔全部人口百分之二十五至三十五。

選舉大抵有兩種步驟：提名和投票，由提名而將候選人減至二三名，由投票而決定最後勝利者。在美國過去百五十年中，候選人提名方法曾有變更。最初職位甚少，法律未曾規定提名的辦法，直至革命時期，尚無固定的政黨組織，而提名手續亦祇是非正式的形式。至革命以後五十年內，政黨產生由小組會 (*Boards*) 提名的方法。最

初各黨在各式中舉行小組會，以進行提名手續。後城市逐漸擴大，遂就分區內舉行小組會，在全市則舉行黨代表會議（convention），代表由各區所推派。各區提名市議員，黨代表大會則提名市長，以及其他重要市官吏。至十九世紀前半期，小組會和黨代表大會通行於全部大市，至於小市之小組會，則無政黨的分野，選民可以自由參加。

至十九世紀後期，社會輿論反對政黨操縱選舉，主張取消黨代表大會，改由直接預選會提名（nomination by direct primaries）。Wisconsin州於一九〇三年首先採取新計劃，後竟遍及全國。

直接預選會與黨代表大會之重要異點有二：（一）預選會不為政黨所支配，而由政府機關主持之，由正式選舉官吏根據選舉規程進行之，並有同等的防止舞弊上之保障。（二）在預選會制度之下，政黨並不各自集會，以推選各該黨之候選人。選民分別前往投票處，直接推選候選人。小組會和黨代表大會均有議會的形式，選民於表決之前，可以討論和辯論，並可以調和意見。預選會則至為單簡，選民祇能表示贊成或反對。

選民若欲競選，首須填寫提名單，並須有少數合格選民簽字。手續完備後，繳與主持選舉之官吏，即可將姓名印於選票上，因此預選票上所記載之候選人姓名，有時竟有數百名之多。至預選日期，選民前往投票處，一切手續與正式選舉無或稍異。對於各個職位，通常推選候選人二名以上。

在美國城市中，通行三種直接預選會：（一）限制的預選會（closed primary）：在此種預選內，祇有正式黨員可以參加投票。選舉時預備各黨選票，選民宣言為何黨黨員，則得何種選票。美國多數城市採取此種辦法。（二）公開的預選會（open primary）：在威斯康生（Wisconsin）州內，有少數城市採取此種預選辦法。選民到投票

處時，不須宣佈其黨籍，可得各黨的選票。或得總票一張，上列各黨候選人，投票人決定推選何黨名單，即將該黨名單拉下，選舉投入。限制的預選會和公開的預選會之主要目的，在使政黨主持提名事宜。其不同之處，在前者須聲明黨籍，後者則不須聲明。此外尚有若干城市，採取不黨預選會（non-partisan primary）的辦法，選民對於選票上之候選人，可以自由推選。預選票上之姓名，或以字母為先後，或由抽籤法以定其先後，不載明其屬於何黨。得票最多之前二名，當選為候選人，數週後再舉行正式選舉。

大體言之，直接預選會顯有數種優點：（一）在這種計劃之下，獨立候選人之數目增多。（二）由預選會所推選之候選人，於正式選舉時，所得票數較多。（三）使各黨之冷淡分子，對於提名的程序表現興趣。但亦有下列各項缺點：（一）破壞政黨的責任。（二）使選舉費用增多。（三）無調和意見之機會。（四）增加選民之責任。此外尚有少數城市，採用呈文式的提名（nomination by petition），通常規定有固定附署人數，數目大抵甚高，以免候選人之數目過多。在波斯頓市，提名市長之呈文，須有三千合格選民署名；提名市議員，則祇須三百合格選民簽名。

候選人選定後，即開始正式選舉，選舉上一切手續，由市秘書籌備之。在有些大市中，則組織特別選舉委員會（special election board），委員通常由市長所委任，其原則在使兩黨同有代表。市秘書或選舉委員會印發選票，租用投票處，委任主持選舉人員，亦使各黨派有代表參加。

投票程序各市大抵一致，選民到達投票處，須報告姓名和住址，若與選民單上之記載符合，則得有選票一張，

填成後投入票箱，則須離開投票處。填寫時若將選票污損，須將原票交回，另領新票。選民預計於選舉時期，必須離開本市，可於選舉之前，報告負責機關，或先期投票，或由郵局投遞。

最近三十年來，美國各州對於非法的登記，假冒，塗改選票之類，皆訂有嚴厲法律，以禁止之，但尙未完全絕迹。此外尚有數種行爲，爲法律所禁止，例如競選人和政黨不得在投票處之四周，作選舉的宣傳；在宣傳的廣告上，須記載合格選民一人之姓名和住址；候選人之競選費用，亦須報告負責機關。此類限制之目的，不祇是要維持選舉之尊嚴，並使各個候選人有同等機會，以競爭選舉。

近代各國政黨繁興，其勢力大抵可以影響地方政事，並且可以支配地方選舉。美國主要政黨爲共和民主二黨，但時時有小黨出現。各黨的組織雖不盡相同，大抵有以上各種份子：(一)各黨大抵有基本黨員，通稱爲 *base*，此類份子之附隸一黨，多因家庭關係，而與該黨有深切關係。不論社會中發生何種問題，何人擔任領袖，何人出任候選人，而此輩能始終忠於其黨。當然準黨員中亦有脫黨而加入他黨者，但平均數目究不甚多。當然家庭和遺傳關係，對於鄉村之影響，較大於城市。因爲美國城市內，有很多生於外國之選民，缺乏政治上的傳習。因此種族宗教和職業對於城市政治之影響較大，領袖資格亦有重大關係。例如在南部城市中，黑人選民幾全爲共和黨員；在北部城市中亦復如此。在新英吉利和中部各州之城市中，愛爾蘭族公民幾全爲民主黨員；在波士頓市內，愛爾蘭族選民加入共和黨者，通常不及百分之五。在 Philadelphia，共和黨中愛爾蘭族之黨員則較多。在西中部各市中，德族選民頗有傾向共和黨之形勢。意大利族公民並未集中於任何一黨，而分別加入各黨，猶太人亦復如此。波

開族公民有傾向民主黨之形勢，究非全屬如此。斯加丁拉微亞族公民 (Scandinavians) 則極端傾向共和黨，但不贊成其反動份子，而接近其激烈派。以上所述，係言其概界，並非絕對正確，例外事件所在皆是。

在大市中，選民之職業，每能斷定其所屬之政黨，且有以經濟狀況爲分野之趨勢。富民集中於一黨，貧民則依附他黨。宗教對於政黨，亦有相當的影響，但因選民不願公開承認，頗難斷定其影響之大小。此外黨機關之組織若甚嚴密，亦能招致多數黨員。例如在紐約市中，民主黨所以能維持其勢力，Tammany Hall 之力非小。

各個政黨於市選舉運動方面，有兩種目的：直接底目的和最後底目的是也。直接底目的在能組織市政府，因爲一黨若能組織市政府，則可行使權力以通過法令，以實施法令，委任公共職位，分配權位，美國一般黨員大抵祇能注意這一點，政黨之最後目的，在利用該項政權，以實施其原則。通常各黨對於地方重要問題，亦主維持其政策，冀以實現其宣言。

政黨之第一步工作，在推出候選人，然後由候選人宣佈其政見。在國家和各州選舉運動中，各黨之政綱，由黨代表大會之委員會擬定之。政綱既定，黨務人員分別出外講演，並印刷小冊和傳單，由郵寄給選民。此項宣傳時期可以繼續至六月之久，不特需要多數人員參加，耗費大量金錢，並且擾亂社會生活。

政黨對於社會，實現五種有用的效用：(一) 政黨提出候選人名單，減少候選人的數目，使少數人得以競爭選舉。(二) 政黨擬定選舉運動中之重要問題，若此類問題已經引起社會之討論，則協同解釋之，使一般人可以了解其意義之所在。(三) 政黨召集大會，印刷宣傳品，並委派個人宣傳，藉以引起社會對於選舉之興趣。此點至

爲重要，因市民對於地方政事，若漠不關心，則真正民主政體無法實施。（四）政黨既是有組織的團體，並代表一部分輿論，必能監督政府，而使之負責。政黨既能實現此類有用的效用，因有存在的價值。

在美國大市中，市黨派不時出現，但少後亦即消滅，因地方上缺乏重大的和永久的問題，而能保存市民組織的興趣。例如美國市民先後曾經組織公民聯合會、人民黨、納稅人聯合會之類，但不久即行消滅。凡此皆因政黨之興起，雖賴有重大問題的發生，其發達和存在則依賴社會習慣和傳習。市內各項問題時時演變，因無成立傳習之可能，適於目前之政綱，未必能適用於未來。並且市內各黨尚有籌款上的困難，因地方問題每不能引起地方人士之濃厚興趣，而使之踴躍輸將。

在美國各市中，一般人若欲實施市政改良計劃，不必另組政黨，可以利用原有政黨以實現之。這種辦法通常稱爲附合（fusion）。採用附合的辦法，投票時固易操勝算，但因此而受黨派之支配，甚至喪失改進計劃之原意。

美國政黨的組織，已逐漸趨於一致，茲將 Philadelphia、波士頓、和紐約三市之政黨組織，分別敘述於下。

在費市共和黨之勢力最大，其最低單位爲分區（precinct），稱爲地方區域（district or division）。費市約有一千四百五十個分區。各分區有普通委員會（general committee），由分區內全體合格選民組織之，每年舉行小組會，推選執行委員會，內有主席、秘書、財務員各一人。這個委員會負責注意本黨在分區內之利益，並受區委員會之指導。費市又有四十八區（ward），各區分爲十至八十分區不等。各區有區委員會，由各分區經由直接預選會所推代表組織之。各區委員會之大小，以區內所有分區爲轉移，自二十以百二十不等。區委員會自選主席，主席

爲區內當然領袖。各區推委代表一人，出席全市之中央宣傳委員會 (central campaign committee) 合計委員四十八人，其中一人被推爲主席。一切與該黨普通利益有關係之事務，就由中央委員會辦理之。全部組織恍若一個尖頂塔，中央委員會管理區委員會，後者復行管理分區委員會。

在波士頓，民主黨的勢力甚盛，政黨組織亦以區爲單位。每年民主黨選民在二十二區內，各自推選區委員會，每二百選民可以推選代表一人。區委員會自推主席，並派代表一名出席市委員會，通常即以主席爲代表。波士頓民主黨並未組織分區委員會，市長有時就各分區委派代表一人，注意分區內之事務。市委員會有委員二十二人，自選主席和秘書。這兩個黨務人員於競爭選舉時期，全部時間消磨於黨務；即在尋常時期，所費時間亦復不少。

全美黨務機關組織最有效率者，首推 Tammany Hall。這是紐約道內民主黨之地方組織，但於全州黨務機關，所生影響至大。這個組織始於十八世紀，最初是一種慈善機關，稱爲 Society of St. Tammany，後參加政治，而爲反對聯邦派的團體。Aaron Burr 是這個團體的第一個重要領袖，他將這個組織造成很大的形勢。後共和黨分裂，民主黨主政甚久，這個團體變爲民主共和 (Democratic-Republican) 派的組織。到現在還保留這種名稱，不過現在牠與共和黨毫無關係。

Tammany Hall 的權力，可以達到道內二十五個集會區域 (assembly district)。在各個集會區域內，民主派選民於預選會內，推選出席區域普通委員會 (district general committee)，以選民二十五人推選代表一人爲根據。推選委員時，以分區 (precinct) 爲單位，各分區推選委員若干名。區域委員會爲集會區域內之主要



政黨組織，委員會自選主席一人，而為委員會之領導人物。有些區域推選主席二人，一男一女。有些則不推選主席，一切工作由委員會主持之，委員自五人至七人不等。一個區域內假使祇有一個主席，主席則就各分區中，委任分區領袖 (chapter) 一人，以為本黨在分區內之代表，全道約有千名之多。分區領袖支配分區內黨務人員，使之擔任各種任務。分區領袖為義務職，其辦公費用則由道委員會支付之。

委任分區領袖之區域主席，不是區域領袖 (district leader)，後者亦由區域委員會所推選，而為各區出席道委員會執行部之代表。區域領袖可以建議委任，分配本區應得之權位，對於本黨候選人的選擇，亦能發生很大的影響。總之，在實際政治上，區域領袖為比較重要人物。

全道有道委員會 (county committee)，由全部區域委員會組織之。自表面觀之，牠是一個龐大團體，委員多至一萬一千名。但從不舉行固定會議，人多固亦無妨。一切事宜由執行委員會主持之，執行委員會由區域領袖組織之，這就是紐約民主黨的機關，也就是 Tammany Hall 的政治機關，即一般人所稱為 The Wigwam 是也。執行委員會自選主席，但道主席不為 Tammany Hall 之道領袖 (county leader or boss)，道領袖由黨內高級人員所推選。以職位言，道領袖初不過執行委員會之普通委員；但一般委員則認之為中心人物，而尊重其意見。

Tammany Hall 的組織有三種特點：(一) 這種組織似有民主的性質，選民似有最高的權力。不過這也祇有名無實，領袖人物位於數級之上，已不能與普通選民直接接觸。(二) 這種組織至為複雜，非普通選民所能

了解，政客固然贊成複雜，民衆亦崇拜玄妙。(三) Tammany 機關至爲擴大，總計有五千分區之多。平均計算，每分區至少有黨務人員五名，則最下層工作人員即有二萬五千之多，益以各項委員主席領袖及宣傳人員，則有五萬名之多。其中頗有擔任公共職務者，此輩必忠於黨務，始能維持其地位。由此可知 Tammany Hall 所以能取得勝利，絕非偶然之事實，觀其組織之嚴密，可知其固有取勝之道也。

一般人以爲政黨工作大底由固定團體主持之，實際並非如此。候選人不特希望獲得固定黨員之擁護，並希望能得獨立分子商人工會和平民的贊助。因此宣傳領袖除就各分區組織各項政治俱樂部 (political clubs) 以外，並組織不黨委員會或獨立選民聯合會之類。在主要各黨勢力不相上下的時候，此類附帶的組織至爲重要。附帶的團體可分爲兩大類：(一) 第一類多係有名無實，全爲宣傳作用，祇須招致一部分人士簽名，然後公佈之，藉以宣示某某等項團體擁護某某候選人。(二) 第二類是各項政治俱樂部，凡此皆爲真正團體，時時集會，存在之時期亦甚久。或以古今政治領袖之姓名，以名其俱樂部，或更採取奇異的名稱。會員本應繳費，不繳固亦無妨，不足則由區域領袖補助之。就此須知：一切俱樂部並非長久存在，有些於競選時始行成立，選舉完畢後即行消滅。

### 參考書

#### 譯名

R. S. Booths, *Direct Primary in New Jersey*, 1917.

O. C. Hornell, *The Direct Primary*, 1922.

G. D. Luescher, *Early Political Machinery in the U. S.*, 1902.

- C. E. Merriam, *Primary Elections*. 1909.  
 E. C. Meyer, *Nominating Systems*. 1902.  
 J. A. Woodburn, *Political Parties and Party Problems in the U. S.* 1924.

譯文

- R. S. Childs, *Short Ballot Principles*. 1911.  
 J. H. Humphrey, *Proportional Representation*. 1911.  
 C. C. Marey, *Proportional Representation in Cleveland*. 1923.  
 C. E. Merriam and H. F. Gosnell *Non-voting; its Causes and Methods of Control* 1924.  
 P. O. Ray, *Political Parties and Practical Politics* 1924.  
 C. Seymour and D. P. Frary, *How the World Votes*. 1918.  
 J. F. Williams, *The Reform of Political Representation*. 1922.  
 J. Wright, *Selected Readings in Municipal Problems*. 1924.

參考

- R. C. Brooks, *Political Parties and Electoral Problems*. 1923.  
 Lord Bryce, *Modern Democracies*. 1921.  
 H. Croly, *Promise of the American Life*. 1910.  
 A. B. Crutskank, *Popular Misgovernment in the U. S.* 1920.  
 J. E. Johnson, *Selected Articles on the Negro Problem*. 1921.  
 P. O. Ray, *Introduction to Political Parties and Practical Politics*, 1924.  
 C. Seymour and D. P. Frary, *How the World Votes*. 1918.

附錄

- R. C. Brooks, *Political Parties and Electoral Problems*. 1923.  
 H. J. Ford, *Rise and Growth of American Politics* 1898.

- A. N. Holcombe, *Political Parties of To-day* 1924.  
A. L. Lowell, *Public Opinion and Popular Government*, 1912.  
C. E. Merriam, *American Party System*, 1922.  
G. Myers, *the History of the Tammany Hall*, 1917.  
M. Ostrogorski, *Democracy and the Organization of Political Parties*, 1922.  
P. O. Ray, *Introduction to Political Parties and Practical Politics*, 1924.

#### 第四節 民衆立法

民衆政府之目的，在使民衆統治，但輿論並不能實現這種目的，因而吾人不能不採取民衆管理政府之另一種方式，是即應用提名和選舉。人民於推選代表時期，行使其主權權力。一般人以為代表制頗足以表示人民的意志，實際並不如此，其原因有三：（一）人民所投之票，不能代表智力之高下和意志之強弱，各個選票之價值相等。（二）選舉通常由比較多數決定之，而不能代表絕對多數人民之意見。（三）選舉大抵於固定時期舉行，動輒數年之久，選舉終止時期，人民對於所選代表，則無直接的管理的方法。

人民推選代表，代行政權。代行人既得政權之後，非必注意公共意志，欲使其時時對於民衆負責，乃不得不假手於直接立法：如民衆提案，民衆複決，民衆罷免各種方法。城市之民衆提案，大抵係有固定選民人數，即可以提出新市憲。或者建議市憲修正案，或者建議變更任何法令，亦可以要求將該項建議提交人民表決。若經由多數表決，則該項建議可以見諸實施，並具有法律的效力。由此可知選民可以採取提案辦法，直接採取任何合法政策，而不

假手於代表。

根據民衆複決的程序，固定選民人數對於市議會或市委員會所通過之政策或方案，可以要求停止執行，交由選民表決之。這是一種民衆否決，使選民可以廢棄人民代表之行動。但凡交付民衆複決之方案，若有多數選民投票反對之，則不能執行。

民衆罷免也是一種直接行動方式，若有固定選民人數，即可以要求立刻罷免民選官吏，並可將該項問題交由選民表決之。在少數市經理制下城市內，市經理雖由市議會所委任，得由民衆罷免撤換之。

近代之民衆提案和民衆複決，通行於美國，不過三十餘年。自一九〇〇年以至歐戰時期，這兩種立法程序進展甚速。因爲在這個時期，市政系統頗有更張，市委員會制和市經理制相繼出現。城市既然採取這類單簡的市政形式，乃不得不應用提案複決和罷免各種方法以資衡制。至於直接立法在美國進展所以如此其速，尙另有二種原因：（一）美國市府人員之質量，有逐漸退化之形勢，以參議員和市議員爲尤甚。因市議會之權力逐漸減少，才智之士乃不以參加市議會爲尊榮，市議會既有退化形勢，選民乃不得不起而自謀。（二）至十九世紀末期，州議會和市議會逐漸養成推諉責任之習慣，政府遇有困難問題，則由交人民直接解決之。政府既不時自動將各種問題交由人民表決，則強迫提交之手續自易成立。

採用民衆提案和民衆複決，尙須符合多種例行手續，不過此類手續各城亦復不同。民衆提案之第一步在擬訂呈文，附以建議的市憲修正案或法令。提案呈文通常由團體（如商會工會之類）提出，亦可由多數選民提出，

並須有固定選民人數簽字，最低限度通常為全體選民百分之十至十五。徵求簽字之辦法，亦有各種方式：或召集大會，而由到會人士當場簽字；或沿戶徵求；或將呈文留置店舖銀行或其他公共場所，而任人自由簽字。速簽名人數足夠時，則將該項呈文和方案交由適當機關，通常由市秘書清數簽名，並與選民名單相對照。呈文之各項手續，既然全備，由市秘書簽字證實，市議會若不能即時通過，則須於下次選舉提交人民複決。若下次選舉舉行之時期尚久，在有些城市內，可以舉行特別選舉。不過特別選舉之費用甚大，在可能範圍內，通常設法避免之。在許多城市內，通常擬訂小冊，記載各種建議之全文，有時且附陳贊成和反對兩方之理由，以備選民之參考。選民於選舉時期，根據個人意見，就「是」「否」行內，作一「X」字形。

The measure in question	
Yes	No

選民對於市議會所通過之議案，若欲提交民衆複決，亦可擬成呈文，交由選民簽字。若得有固定簽名人數（通常所規定之百分率，與民衆提案相等），則遞交於市政府，亦由市秘書或其市官員檢查一切簽名，並簽字證明其手續是否合法，然後將該項問題印於選票上，以備民衆票決。同時政府之該項政策或行動，亦即停止執行。不過該項問題若為應付急難之政策，則不得提交民衆複決。

通常必有選民請求，始舉行民衆複決，但亦有例外。有些市憲規定：有些事實如選舉權和發行公債之類，雖無人民要求或抗議，均須提交民衆複決。並且市議會可以隨時自動提出重要問題，交由人民表決。不過在這種情形

之下，民衆表決祇能爲市議會之範導，而市議會不受其法律的限制。

在有些城市中，民衆提案和複決時時施行，並已沿用二十餘年。在此類制度最初運行之時，民衆所須表決之問題雖多，尙能表示相當興趣，亦能積極參加。但行之既久，既不覺其新奇，而民衆興趣因亦銳減，甚至表現漠視的態度。凡此端因市政府甚至將不重要的問題，如一個市官吏之薪俸問題，交由人民複決。有時亦將很複雜的問題提出，例如在一九二一年 San Francisco 選舉時期，選票上記載二十三問題，除去一個問題外，其他均與憲法修正案有關。凡未曾詳細研究該市市憲者，則不能了解之，一般選民對於這種複決，當然不能表現興趣。

在美國各市，提案和複決兩種制度，最初大抵由進步分子所主張採用，且以之爲平民對於特權階級之勝利。保守分子對於這種主張則引爲危懼，以爲私人財產和公用事業此後將無保障。孰知推行十數年以後，特權階級並無任何損失，而平民亦未曾利用直接立法，以壓迫其他階級。

主張直接立法者，認爲民衆提案和民衆複決尙有其教育的價值。此類方法使一般選民對於市內事務，既能有正確的了解，並能激發其興趣。又民衆既行參加立法，必更能遵守法律。這類意見亦有相當理由，但考之事實，究非全然如此。

美國城市採用這兩種直接立法方式，已及三十餘年，考其經過，可知其附有嚴重缺點：（一）有組織的團體可以利用之以提倡其特殊利益。根據過去經驗，任何建議若由業主團體所提出，或由工人組織所提出，並可多用金錢，以廣事宣傳，則爲選民所接受之機會必較多。（二）在美國城市中，直接立法每不能爲絕對多數選民之決

議若能得登記選民百分之四十的同意，通常即可通過方案，甚至百分之三十五亦即可以通過。當然在法律上雖可以通過，而在事實上則不能代表多數人之意志，固甚明顯。(三)在複決方面，選民祇能表示贊成或反對，而不能表現對於該項問題之全部意見。既無討論之機會，亦不能採取調和的政策。(四)進行提案和複決，附帶有金錢損失，因傳遞呈請書，稽核簽名，清算選票，舉行選舉，產生額外的費用，並有增加選票上候選人名單之趨勢。

概言之：美國各市，自採用民衆提案和民衆複決以後，既未滿足擁護派之希望，亦未能引起反對派之畏懼。直接立法未曾消滅政客領袖之權力，亦未曾破壞黨派政治，並未能引起市民對於選舉上之熱烈。在另一方面，直接立法未曾破壞市政府組織，亦未推行社會主義的政策，由民衆提案和複決所通過之法令，與由市議會所通過者大致相同，無優劣之懸殊。據吾人觀察，美國城市此後應用直接立法之數量，必較少於目前，究此非謂此類直接立法的方式即將廢除。反之，人民定會保留之，於必要時仍將行使。

民衆罷免 (Recall) 亦為直接民衆行動，是即固定選民數目有要求罷免民選官吏，並提交選民表決之權，不過罷免祇適用於人員，而不適用於政策。選民要求罷免官吏時期，首須擬定罷免呈請書，交由選民簽名，簽名數額足夠時，遞交於適當機關。呈請書說明於某種官吏任期終了前，要求罷免之原因。一切手續完備，主管機關即舉行選舉，以決定此項問題。倘使多數選民贊成罷免，則該項官吏立須離職；若否決該項建議，則該項官吏繼續任職。罷免條例首先成立於 Los Angeles (一九〇三年)，後此三十年內，各州城市採用者甚多，官吏因罷免選舉而被撤職者頗不乏人，但選民究未濫用這種直接行動。



參考書

- W. Anderson, American City Government, 1925.  
J. D. Barnett, Operation of the Initiative and Referendum in Oregon. 1915.  
Bryce, Modern Democracies. 1921.  
A. B. Hall, Popular Government, 1921.  
S. Peterson, Democracy and Government. 1919.  
E. M. Phelps, Selected Articles on the Initiative and Referendum. 1914.  
J. St. L. Strachey, The Referendum.  
D. F. Wilson, Government by all the People. 1912.

第五節 美國市政府之各種形式 (一) 市長議會制

前此研究歐洲城市，可知法比意西（班牙）等國，各有統一的市法，不論城市之大小，而有同一的政府組織。在美國則不然，不特缺乏共同的美國市政府形式，即在一州之內，亦有各種不同的市政府。所以研究美國市政府，必須分別敘述各種形式。

最初美國市政府的形式完全一致，唯一機關為民選的市議會，市長不過擔任主席而已。以後市長變為獨立官吏，由人民直接選舉，並有獨立的權力，而市長議會制出現。此種形式根據分權的原則，係仿效聯邦政府之形式，Chicago, Philadelphia, Los Angeles 等城至今尚保留該種形式。市長為最高執行官吏，可以行使否決權，並有建議委任權，但市議會為比較重要的機關，實際管理市財政，Munro 教授稱之為 Limited Executive type。

可稱爲市議會與市長分權制。

至十九世紀之後半紀，市民對於上述市政府形式，頗不滿意。深知市議會爲政治關係所支配，執行機關頗受牽制，主張擴大市長之獨立權力。結果有大多數城市採取 Strong executive type，可稱爲市長集權制。最近 New York, Boston, Detroit 等城尙保留之。在此種市政府內，市長直接管理全部行政，委任各局局長，並使各局長單獨向市長負責，委任和撤職不須市議會通過。市長準備每年預算，提交議會通過，市議會不能自由變更市預算，能減少而不能增加支用條款，市長且有否決之權。如此市議會完全變爲訂立法令之機關，絲毫不能參加行政。

直至一九〇〇年，美國僅有上述兩種市政府形式。後 Galveston 市於水災之後，採取一種新制度，原意在應事變之急，並無認爲永久市政府形式之意。但委員會制 (Commission Plan) 頗能得一般人之歡迎，十年之內，進展甚速。現 Buffalo, New Orleans, St. Paul, Omaha 及多數小市採用之。委員會制之特點爲組織簡單，人民推選委員五人，委員共同行使一切權力，無分權之意義。委員各主一局，但同受其他委員之監視和管理。委員共同準備預算，徵收租稅，支出款項，委任官吏，衡制的原則至此根本消滅。

最後則有市經理制 (city manager plan) Dayton 市最先施行，他市繼之。現 Cleveland, Cincinnati, Kansas city 和 Rochester 諸城均採用之。市民推選委員會，委員會委任市經理，市經理管理全部行政，並擔負全部責任。主張市經理制者，稱之爲商業化政府，一方面統一政府的權力，一方面又能將政策和事務，計劃和實施分開。

## 市長議會制 (The Mayor-Council Plan)

美國四種市政府形式，以市長議會制爲最古。此種制度先由英國移至美洲，後以適應美國狀況，更演化而成爲兩種市長議會制，以市長權力之大小爲分野。

前段曾述：在殖民時期，市長或由州長所委任，或由市議會所推選，市長任議會之主席，其地位與市議員相等。革命以後，市長之權力始逐漸增加，至一七九七年，巴爾摩 (Baltimore) 市憲規定：市長任期二年，由選民代表推選，八區各推二人。市長有固定薪俸，惟資產選民始可當選。至十八世紀末年，和十九世紀初年，美國城市頗多得有新憲章，但未能效法巴市。不過市長之權力究有增加，首先市議會將委任委員會之權力，付託於市長，後更能委任行政官吏。市長權力所以增加的原因有二：(一) 一般人以爲市議會爲議事機關，不應管理市行政事宜。(二) 市議會行事緩滯，市長辦事較有效率。

美國市長由人民直接選舉，提名候選人之方法，與提名選任的官吏之手續相同。市長候選人須爲合格的選民，在少數城市內有規定相當居住時期者，亦有規定最低年齡限度者（普通三十歲），更有規定納稅資格者。當選人員大抵曾經擔任聯邦政府、州政府，或政黨內各種職務者，此外市檢察吏 (attorney) 當選者，亦不乏人。最近推選市長，大抵注意市長個人之能力和經驗，甚至一黨黨員可以推選他黨黨員擔任市長。選舉時採取秘密投票，以普通多數爲當選。任期自一年至四年不等，在多數城市內，其任期爲二年；在大市內則延長爲四年。如 New York, Philadelphia, Detroit, Chicago, St. Louis, Boston, Baltimore 之類，市長大抵連選得連任，在少數城內，

不能連任。

市長之權力不易陳述，權力之大小，視其是否在集權制下，抑在分權制下。概言之：市長有下列各項權力：（一）立法權，市長可以隨時建議議案，或親自出席提出，或以公文提出。市長尚有否決市議會議案之權。在市長議會式的市憲內，通常規定市議會所通過之法令和議案，須交由市長批准。市長贊同，則逕行簽字，亦即發生效力。市長不贊成，則不簽字，將該項議案退回議會，並附陳反對之理由。市長若不贊成一種議案，須於規定時間內退回，否則認為有效。議案退回議會後，議會須再能以三分之二通過之，始能有效。（二）委任權，在市長集權制下市長之委任權，逐漸擴大；在市長議會分權制下，市長委任人員，須得市議會通過，始能有效。（三）財政權，在多數美國城市內，市長預備每年預算，提交市議會討論。在少數城市中，則由預算委員會主持，市長為該會主席。市議會對於所提預算，有減少和刪除條款之權，但不能增加，亦不能列入新條款；並且市長尚可實行否決權。（四）他項權力，市長有監視行政之權，此外尚有批准合同，以及其他實際上的職責。美國市長職任之繁，於斯可見。

### 市議會

吾人若欲描寫美國市議會，殊非易事。因各市議會之大小，選擇市議員之方法，市議會與市長之關係，市議會之議事程序，以及市議會所具有之權力，各市不同。三十年以前，多數重要城市均設有兩院，上院稱為參議會（Board of Aldermen），下院稱為普通議會（common council）。現今城市大多採取一院制，二十個最大城市中，無一採取兩院制者。即在小市中，採取兩院制之城市，亦屬少數。市議會之大小，不以人口為標準，議員通常在二

十以下。紐約市議員七十一名，芝加哥市議員五十名，波斯頓市二十二名，均屬例外。市議會之任期多為二年，亦有三四年者，且有每年選舉者，及格的選民大抵可以當選為市議員。在小市中，市議員無固定的薪俸，在大市中則有規定的年俸。選舉市議員之方法，亦不一致，有採分區選舉制，有採普選制，亦有兼用二制者。

市議會會議時期之多寡，以事務繁簡為轉移。通常每週或每二週開會一次，必要時可以召集特別會議。除芝加哥和舊金山二市以市長為市議會主席外，通常市議會有自選主席之權，主席稱為市議長（*president of the city council*）具有普通主席一切權力。市秘書大抵由市議會所推選，兼任市議會之秘書。

市議會有自訂議事程序之權，其例行公務由常備委員會主持之。成立兩院制的議會，尚組有聯合委員會。在大市中，委員會自十個以至二十五個不等，各委員會所有委員，自三名至九名不等。最重要的是財務委員會，此外法令、街道、警察、衛生、飲水、消防之類，亦均有重要的任務。至於宣傳（*publicity*）、統計、恤金、債務、準備金（*sinking fund*）、公共慶祝（*public celebrations*）、意外事變（*contingencies*）各種委員會，工作不甚重要，亦不常開會。市議會時時舉行全院會議，以利事務之進行，並藉以拒絕旁聽。在少數城市中，如紐約芝加哥之類，於每年開會之初，由議會推選選任委員會（*committee of selection*），支配各委員會名單。在舊金山，委員會由市議會直接提名；在多數城市中，則由市議長提名。美國市議員於兩次任內，繼續在同一委員會服務者，殊不多見。通常政黨色彩一有變更，或市議長動搖時，則各委員亦常因而變更。

美國市議會之權力，亦難敘述，因各市不同。最近五十年來，權力逐漸削減。現有權力可分為二類：（一）立法

權，市憲章和普通法例對於政府之普通組織上各種事實，若無固定的規定，市議會可通過法令以補充之。在廣義之警察權下，關於保護生命財產以及維持公共衛生和道德種種方面，亦得通過法令以實現之。市議會亦有財政立法權，在多數城市中，市議會規定每年稅率，但何種財產可以徵稅，則由州法規定之。市預算或由市議會之委員會擬訂，或由市長擬訂，均須市議會通過後，始有效力。少數市憲章規定：市議會不得增加支用條款，在多數城市中，市議會有增減預算條款之權，但受市長否決權之限制。市內一切借款，不論為臨時借款，抑為公債，均須得市議會之同意。關於公用事業方面，市議會亦有訂立法令權，但受州憲法和普通法律之嚴密限制。此外尚有其他各種問題，如規定市房屋之地點，應否採取任意的權力，要求行政機關供給消息和舉行調查之類，市議會則以命令或決議案行之，不採取法令的手續。

(二) 行政權 在少數城市內，市議會尚有委任少數官吏之權。在多數城市中，官吏由市長委任，但須得市議會之同意。在紐約和波斯顿則不須市議會之同意，集權與分權之別，亦即在此。在少數城市中，市政府與外界所訂合同，如裝置路燈清理垃圾之類，須得市議會之同意。多數市議會有要求市行政機關報告之權。

以分權言，市執行機關之權力逐漸增加，市議會之權力則逐漸減少。現今之趨勢，在將市議會變為無足輕重之機關，分權制逐漸演化為集權制。

參考書

W. Anderson, *American City Government*, 1925.

W. P. Cape, *The Modern City and Its Problems*, 1922.

第四章 美國市制之沿革和實施

- J. A. Ferlie, *Essays on Municipal Administration*, 1908.  
 T. L. Johnson, *My Story*, 1911.  
 C. C. Maxey, *Readings in Municipal Government*, 1924.  
 R. M. Story, *American Municipal Executive*, 1918.  
 B. Whitlock, *Forty Years of it*, 1925.  
 J. Wright, *Readings in Municipal Problems*, 1924.

### 第六節 美國市政府之各種形式（二）市委員會制

市委員會制始於 Galveston，此市為 Texas 州主要商埠之一，在一九〇〇年人口約計三萬七千，其中黑人幾佔四分之一。當時此市市政狀況，與同類城市大致相同。根據舊市憲，此市設有市長一人，各種選任官吏，並有參議會 (board of aldermen)，由分區制推選之，各個機關具有獨立，其目的在能互相衡制。選舉受政黨之支配，民主黨候選人當選者較多。政客支配一切職位，而以親友承其乏。每年收支不能相抵，則發行市公債以彌補之。自一八九〇年以至一九〇〇年，市債竟增至三百萬之多。納稅人和商業團體目擊市內腐敗狀況，不時提出革新計劃，但在制衡系統之下，徒無法以實現之。

至一九〇〇年九月八日，颶風由墨西哥海灣 (Gulf of Mexico) 吹來，海潮氾濫全城。橋樑傾折，街道破壞，水廠和陰溝受損甚鉅，電廠傾倒，學校和救火局均被浪沖倒。潮退之後，全城店舖和房舍傾倒者在三分之一以上，人民死於水災者凡六千人，受傷及無家可歸者倍之。在此種情形之下，急須舉辦大量的救濟，並須進行鉅大的建築

工程，一方面恢復舊觀，一方面預防將來的危難。但此市已至破產地步，無法籌借鉅款，政府人員原屬無能，至是更屬一籌莫展。

此市商人、製造商、銀行商和航業商人，原有一種組織，其目的在改過海口。是時該市既經發現空前危難，遂起而收拾殘局。商人組織委員會，主張取消市政府系統，而代以州委員會 (state commission)，並將此項建議提交 Texas 州議會，而於一九〇一年四月通過之。

上項建議廢除全部市組織，成立一個委員會，委員五人，並授以全權。委員會可以通過法令，支配支用，徵收租稅，籌借款項，主持各局，頒發特權證，訂立合同之類。此種計劃之特點，在委員會自行分配行政工作，各人主持一部，立法行政各權集中於同一機關，根本放棄制衡原則。

當然成立委員會之目的，在應付臨時事變，並無以為永久計劃之意。Homburg 州議會雖然允許該城採用，固以為城市回復舊觀以後，仍須恢復原有市政府形式。但委員會努力工作，成效卓著。於短時期內，竟能得國會之助，而建築鉅大的分水閘，並加高全城之地勢。又復整理全部街道，改建公共房舍，恢復全部公共事業。委員會復力求節省，因能防止稅率之增高，並裁減冗員，採取商業方法，而整個行政因能改進。五年之內，煥然一新。該市進步既速，市民遂不作恢復原有政府系統之想。

至是 Galveston 市組織頗能引起他市之注意，更因報紙和雜誌中廣為宣傳，致有機關團體派遺專員前來調查其象。市政改良派尤注意之，以為此市既經實行，他市亦可採取。北部城市者首先採取者為 Des Moines 市。



後復向東西各部蔓延，而推翻原有市政府形式。自一九〇七年以至一九一四年，委員會制進展甚速。在一九一〇年，採取委員會制之城市，約計一百個；至一九一四年，竟增至四百以上。但在歐戰時期，這種運動逐漸衰替，彼已採取市委員會之城市，間有恢復市長議會者，多數則進而採取市經理制。

至此須知採取委員會制之城市，大多為小市和中等城市。美國城市人口在四十萬以上者總計十八個，其中祇有三個城市，曾經試用委員會制。人口自二十萬以至四十萬之城市，亦有十八個，其中祇有四個城市，曾經採用委員會制。總計採取委員會制之城市，其人口在十萬以上者僅有十市；多數城市之人口約計萬名，且有在萬名以下者。總之在問題不甚複雜，行政比較單簡之小市中，委員會制最能得人注意。

採取委員會制之城市既多，制度上遂有變更，不過均係末節，其根本特點則屬一致。通常設有委員會，委員五人，由人民所推選，任期二年或四年不等，大抵有固定薪俸。委員一人擔任主席，稱為主席，或稱市長。根據 *Calver* 市之原有計劃，市長既無否決權，亦無委任權。其職責在擔任委員會之主席，監視行政之進行。有些城市未能符合此種規定，如 *St. Paul* 市長有否決權，*Houston* 市長有委任權，其顯例也。通常各個委員主持一局，或一組事務，委員僅有五人，故全部事務不論如何繁複，亦僅組成五局。

委員會制之施行，已及三十年，並曾於各種狀況下施行，故吾人已可以就其結果而判其得失。凡曾作精密之研究者，可知此制具有真正優點，但亦有重大弱點，與其他各種制度無或少異。*Munro* 教授以為委員會制之優點均在表面，而為一般選民所了解。其缺點則未可以一目了然，並且推行雖久，似無改進之希望。

以優點言，則有下列各種：（一）委員會制之組織至爲單簡，將市長議會制下權力和責任分散之弊，一掃無餘。市內唯一統治機關就是委員會，一切權力由其施行，絕無其他均衡和牽制的機關。這種組織單純和權力集中之價值，自甚明顯，市民極易了解責任之所在，官吏遂無法推諉責任。更有進者，委員會制市政府既極單簡，則易爲市民所了解，市民既能了解政府之組織和設施，始能作有效力的監督，政府對於人民始能真正負責，政客始不能行其政治之私。

（二）市長議會制之原則，以爲一市的事務就是政府（The city's business is government），委員會制之原則，在以市政府爲事務（The city's government is business）。前者之目的在分散權力，並使政府不致濫用權力，以壓迫人民；後者之目的在集中權力，使能作適當的使用。當然市政府既爲一種事務，則推選少數人員以主持之，並與以充分的權力，自然比較適宜。不過市政府不完全爲事務，亦有統治和其他各種效用，並且委員會制亦不符合商業管理的原則，各種商業公司，大抵祇有總經理一人，不若委員會有五個委員，且具有同等的權力。但委員會制既使一個機關主持全市事務，則使市行政方面有採取較好的商業方法之可能。

委員會制亦有三種弱點：（一）行政責任未能集中，因有委員五人，而權力亦屬平等。委員五人之意見，時時不能一致，在有些城市內，委員三人結合，而壓迫其餘二人，並且委員雖各主一局，而同時受其他委員之支配，既有他方干涉，則主管委員可以推諉責任，自甚明顯。總之，這種缺點絕非偶然事實，而爲此種制度所賦有之弱點，非必起於官吏之猜忌，實因缺乏調協機關，以總理一切。

(二) 委員會委員五人，在事務進行上其人數雖多；以立法機關言則覺過少。一個機關既能頒佈法令，決定稅率，通過支用，接洽借款，並決定普通政策問題，則其分子應有相當的多，而能代表社會中各種意見。在人口三萬以下之城市中，委員會委員五人，其數實已足夠，委員會制亦最適於此類城市。在比較大的城市內，委員五人殊不足以代表各種利益。並且委員會中若無同級人民，或鄰近居民，則自覺無代表在內，對之遂不發生興趣。

(三) 委員會制之第三種弱點，在使非專家主持行政，因委員之當選，不在有專門知識，而在能符合衆望。當然委員雖非專家，固無礙於市政之進行，委員會可以決定政策，而委任專家負責實施之。不過小市財力有限，不能維持兩倍人員。結果以無專長之委員，主持專家之任務，欲其有效率，其可得乎。

委員會制既有上述三種根本缺點，大市當不致採取這種制度。小市或許保留這種制度，並以之爲有利益。不過委員會制在市政改良方面，固亦有相當的重要，至少可以代表一般人對於舊市制之抗議。使大小城市乘此廓清其腐敗行爲，並藉以增高其行政效率。

### 參考書

- W. Anderson, *American City Government*. 1925.  
L. T. Beman, *Current Problems in Municipal Government*. 1923.  
H. Brunière, *New City Government*. 1916.  
W. P. Capes, *The Modern City and its Government*. 1922.  
T. S. Chang, *History and Analysis of the Commission and City Manager Plans of Municipal Government*. 1918.  
W. K. Clute, *The Law of Modern Municipal Charters*. 1920.

R. B. Foedick, American Police Systems, 1920.

N. Matthews, Municipal Charters, 1914.

### 第七節 美國市政府之各種形式（三）市經理制

市經理制首先成立於 Stanton 市，至 Dayton 市採用時，始能引起一般人之注意。緣該市於一九一三年被水淹沒，人民溺斃者甚衆，財產損失不知凡幾，當時政府束手無策。O. E. 州長見事機危迫，頒佈戒嚴令，並命某重要商人主持市政。當然在水災數月之前，改良市制之運動即經開始，既有水患，而進行亦愈力。至是根據該州之憲法，市民推選市憲委員會，委員十五人。委員會開始工作，首先議決採取市委員會式政府，另加市經理一人，其目的在得委員會制之利，而避其害。該會於短時期內，竟將市憲之詳細條款擬成，提交該市人民表決，竟得多數通過，於一九一四年正月一日有效。

Dayton 市制之特點，可簡述之如下：全市權力集中於委員會，或稱小議會，委員五人，選任四年，每二年改選二人或三人。委員由不黨的預選會提名，選民若欲競選，可提出呈文，若得有百分之二的選民簽名，其姓名即可登載於預選票上。在推選委員三人之年，得票最多之候選人，當選為市長，擔任委員會之主席。市長之權力與其他委員大致相等，既不能否決委員會之議案，亦無特別行政效用。委員之任期雖為四年，但於任職六月之後，選民可以直接罷免之。不過呈請罷免的呈文，須有百分之二十五的選民簽字，始有效力，手續究屬不易。委員會委任市經理

一人，委託其全權主持行政事務，但受委員會之監視。市經理大抵為市政專家，委員會可求之於市外。

目 Dayton 市採用市經理制以後，他市繼之。前此採用委員會制之城市，頗有進而採取市經理制者。這些城市或者應用市憲修正案的方式，以變更市政府之組織；或僅通過法令，停止委員會之行政工作，委任經理一人主持之。其他了解市委員會之弱點，而迄未採用之城市，至是始決定採取新市制。

市經理制運動之進展，一方面曾受大戰之協助，一方面亦曾受其阻礙。在大戰時期，市行政費用增加甚速，各市相率增加稅率，納稅人大起恐慌，因而要求改良行政，以謀節省，在有些城市內，人民所以贊成採取市經理制，固以變更制度，可以縮小支出，而減輕負擔。同時這種運動又因戰爭的影響，而使其進展緩滯，蓋時人以國難當前，須竭全力以赴之，不願多所更張。

市經理制於戰前戰後，進展不已；卽至最近，這種運動尙未完全停息。總計採取市經理制之城市，為數當在三百以上，多數皆係小市，人口大底在一萬以下。人口在三十萬以上者，僅有 Cleveland, Cincinnati, Kansas City 和 Rochester 四市；此外尙有十五市，人口自五萬以至三十萬不等。

Cleveland 為採取市經理制之最大城市，人口約計五十萬，於一九二四年採用此項市制。市憲規定成立市議會，議員二十五名，分四區推選。候選人由呈請書的方式提名，至少須有區內五百選民簽名，始能生效。選民祇能在一個呈請書上簽名，若曾簽名多次，則以第一次簽名為有效。提名呈請書交至市議會時期，由議會審查其簽名人數是否足夠，簽字是否合法。倘合法定手續，則將該候選人之姓名印於選票上，但不標明其黨籍。市憲劃分市內

四個分選區，但於每十年人口清查以後，市議會得以重新劃分選區，重行支配各區議員之人數。但亦受有一種限制：一區至多不得推選議員九名以上，至少不得在五名以下。市議員須為本區選民，當選後任期二年，但在任職六個月後得由民衆罷免之，議員每年支薪金一千八百元。

市議會自選主席，通稱為市長，但無市長議會制下市長之獨立權力。市長不過擔任市議會之主席；又於舉行典禮時期，充任城市之代表。但在危急時期，必要時可以指揮警察，以維持治安。

市議會為市內立法機關，除受市憲上所規定之限制外，自訂其議事程序。市議會若有多數通過，可以頒佈法令，表決預算，決定市政策上各種問題。市議會所通過之法令，必於四十日後始能執行。在這個時期中，若有十分之一的選民，反對一種法令，並提出複決的呈文，則須將該項法令交由民衆複決。根據市憲，選民五千名可以自擬法令，提交民衆複決。市議會委任市經理，市秘書，助理秘書。文官考試委員三人，以及都市設計部全部委員，此外不能委任其他官吏。市議員亦不直接主持行政，全部行政交由市經理負責進行。

市經理由市議會所推選，無固定任期，市議會可以隨時撤換之。市憲規定：市議會推選市經理，不以本市人民為限。市經理須有實際行政經驗和能力，市議員不能當選為市經理。當然儘管有這種規定，市議會仍可受政治之影響，而推選市內資格不符合的人民，充任市經理，不過絕對不適當的人選究屬少數。市經理之薪俸由市議會規定之，薪額大抵優厚，在市政府內為最高。

市經理之權力，可分為四大類：（一）在一切市政策問題上，市經理為市議會之專家顧問。市經理出席議會，

參加討論，但無表決權。其屬下官吏如各局局長之類，亦可出席市議會，所以市經理對於市議會之影響甚大。(二)市經理為市議會之代行人，以維持法律和秩序，實施法令，並執行市議會之決議。(三)除少數官吏由市議會推選外，市經理有委任一切官吏之權，並可撤其職，但受文官條例之限制。在未採行文官條例之市內，市經理極為自由。在採行文官條例之市內，市經理亦可自由委任各局局長，但委任下級人員時，須遵照文官條例。(四)市經理負責監視各部行政，須不時指導各局局長，調劑其效用，疏解其衝突。換言之：市經理統籌全部市政，不過市議會可以隨時調查其工作。

為便於指揮和監督起見，市經理制市憲通常規定將一切行政效用，分為數局主持之，大致定為五局。有些市憲甚至規定各局應有之各科，以及其他屬下機關，致使行政組織嚴受限制，*Dallas* 卽此例也。不過多數市憲大抵不及此點，各局以下之各種機關的組織，大致以法令規定之。*Cleveland* 市憲規定成立法制局，財政局，公用局，以及其他由法令成立之局和部。各局局長由市經理委任之，各局分為科，設科長一人主持之。因此行政責任完全集中，科長向局長負責，局長向市經理負責，市經理向市議會負責。

市經理制市憲，對於例行程程序，辦事方法，以及防止奢侈和舞弊各點，認為事關重要，不惜加以詳盡的規定。全國市政協會 (*National Municipal League*) 所制定之標準市憲，其關於普通行政上之條款，如支用，預算，借款，簿記，審計，訂立合同，集中購買，發行執照，管理公用，每年報告之類，幾佔全憲之半。以 *Cleveland* 市憲言，則在一百八十五節 (*sections*) 之中，關於此類條款上之規定，竟有一百十九節之多。

本節因限於篇幅，不能詳細敘述各項條款，但少數重要特點，則有特別注意之必要。在市經理制下，市經理負責擬訂預算之責，先由各局擬訂各局之支出預算，然後綜合而成爲全市支出預算；再由市經理擬訂收入預算，連同提交市議會討論。市議會討論預算時期，市經理大抵出席，解釋各項條款，或由屬下官吏代爲解釋。市議會可以由增減各項條款，可以根本取消一項預算，而代以新預算，表決後交由市經理支用之。

除舉行調查以外，市議員與各局之交涉，須由市經理從中接洽，違犯此項規程時，可受處罰。一切借款須由市議會議決執行，在有些城市中，須在人民表決以後，始能發行債券。市經理制憲章大抵規定：市用材料和物品，須由購料總機關購買之；所訂合同，須能公開競爭；各局簿記必須統一；市議員不得與市政府有營業關係；市議會必須舉行公開會議。

市經理制之目的，在集中行政權，而交由專家行使之。同時避免在市長議會制之一人統治，市經理不能自行解決任何普通政策問題，在相當範圍內，在市長議會制下之市長，則具有此種權力。此制之目的，在使職位有保障，使各種計劃能於若干年限內實現之。此制標明責任之所在，使人無從推諉。又市經理既能出席市議會之一切會議，則立法機關和執行機關不致發生隔膜，並且市經理果能勝任愉快，則必能大行影響市議會之意見。總之市經理制爲市委員制之改進的形式，一方面擴大立法機關，使社會中各種利益皆有適當代表；一方面又使專家主持行政，使行政效率得以增高。簡言之：此制兼有分工集權之效，既能提倡民治精神，又能維持行政效率，故美人認之爲市政府之最優形式。



市經理制之推行已及二十年，吾人既能了解其優點和弱點之所在，因能略加批評。此制既使市經理總攬行政，自然可以聯合各局之工作，而減少其衝突。在有些城市中，市經理制政府曾經採取較好的預算方法，改進記帳方法，集中其購買，公開的訂立合同，清理了市債務，並使收支得以相抵，而在普通行政和規定人員的薪俸方面，均有顯著的改進。大體言之，此種制度似尙能得一般選民之信任，雖亦有人認爲市經理過重工作效率，以致離去民衆之輿論因而攻擊之。不過對於經理制之攻擊，大抵係反對該制下之人員及其行事之方法，很少真正反對該項制度。

當然市經理制運行之成敗，與市經理是否得人，至有關係。Cleveland 市憲起草人頗能了解此點，主張市議會應能自由推選適當市經理，並不以本市人民爲限。多數其他城市採取同樣的政策，予市議會以同等自由。若市外有適當人選，不惜聘任市外人民，勝任的人選，須有優厚的薪俸；聘任後，工作若有相當效率，則不得無故撤職。此類理想若能見諸實施，對於市政必有補益。不過市經理制在實施上亦有嚴重困難，茲簡略說明於下：

(一) 適當人選殊不易得：Dayton 市首先由他市聘請第一任市經理，規定其年俸爲一二、五〇〇美金。他市繼之，亦要求適當人選，以致求過於供，因當時既無訓練市經理之專校，而社會中亦無類似的職位。適當的市經理對於市政，法律，工程，財政，社會學，經濟學之類，須有相當的知識，並須了解市民之心理，因此市政府不得不注意市經理之普通資格。有些市政府選任工程師，以主持市政，因市經理之工作，大抵係監督各種工程事務，如街道，房屋，飲水，陰溝，公園之類，亦有聘任律師和銀行家，以主持市政者；大市有轉聘小市市經理者。

(二)市經理制施行未久，有些城市竟要求任用當地人民，以為本市儻有適當人選，不必借才異地。在美國地方思想甚盛，勢難即行破除，委任機關雖明知其不當，究不能蔑視此種偏見。Dayton市之第一任經理，雖求之於Cincinnati，而第二任經理則為本地人民。Ashtabula市議會推選本市議員為經理，其第二任市經理則為本市郵務局長。Cleveland市雖有多數適當人員，終於選任本市人員為市經理。此外在有些城市內，選民推選市議員的時候，使候選人承認於當選後，推選本市人民為市經理。這種辦法，當然失去此制之原意。

(三)市經理之任期不穩固：市經理大抵無固定任期，以市議會之意志為從違。市經理既有委任權，於委任人員時期，每易開罪選民。通常切實的和有能力的市經理，其一切設施，頗易與私人利益相衝突。例如有權勢的選民和議員，不時向市經理保薦人員，有時代人說項，甚至要求特殊利益。所求不遂，則以市經理為攻擊之目標，甚至於選舉時期，作罷免市經理之運動。

(四)市政府不願予市經理以適當的薪俸：市經理制之成敗，與市經理是否得人，至有關係。市政府不能給予優厚薪俸，則無法求得適當人選。Dayton市之第一任市經理，年俸一萬二千五百元，工人領袖時時攻擊此點，後竟於推選新市經理時期，減為七千五百元。Cleveland市規定該市經理之年俸為二萬五千元，一般政客雖以為過高，而大肆攻擊，終未減低。Ashtabula市第一任市經理之年俸一萬二千元，第二任市經理之年俸則減至八千元。蓋一般選民祇知市經理所進行之工作，而不知其所擔負之責任，不願予以適當的薪俸，因而不能獲得適當的人選。

觀以上各段，可知市經理一職，需有適當人才以擔任之。市經理對於市行政技術方面必須嫻熟，行事須毅力，並須有適當的判斷，對於高下各級官吏須能應付裕如。當然具備這些優點的人民，其數不多，市政府欲延攬此類人才，必須予以優厚的待遇。並且此類特殊人才究不易得，長於技術者未必善於馭人，長於交際者未必精於行政，更有與部下不能合作而離去職任者。統計自一九一四年，擔任市經理之人員，放棄此項職務者常在半數以上；任職至三四年之久者其數尤少。多數市經理或以職責繁重，或以俸給過薄。一有相當機緣，即另行他就。此外或因力不勝任，或因牽入地方政治漩渦，而被辭退者，亦頗不乏人。

當然市經理制施行未久，目前尚在試驗階段，至於目前所感受之困難問題，再看將來有無解決辦法，始可斷定此項制度有無進展之希望，不過美國市經理制雖始於美士，而與德國市長制頗多類似之點，後者固已推行甚久，並有顯著的實效。吾人認為美國市經理制在小市中，今後或能繼續進展。究其能否為大市所接受，則視乎市經理之適當人選能否增加，又市議會能否授市經理以全責，而不加以干涉。

參考書

- T. S. Chang, History and Analysis of the Commission- and City Manager Plans of Municipal Government 1918.
- B. T. Crane, Digest of City Manager Charters. 1922.
- E. A. Fitzpatrick, Experts in City Government. 1918.
- C. E. Mabie, (ed.) Selected Articles on the City Manager Plan. 1918.
- C. C. Marcy, Outline of Municipal Government. 1924.

C. E. Righor, *The City Manager Plan in Dayton*. 1919.

H. A. Tonlind, *The City Manager*. 1915.

C. R. Woodruff, (ed.) *New Municipal Program*. 1919.

J. Wright, *Readings in Municipal Problems*. II

#### 第八節 市行政各局和市行政人員

市內行政各局既不爲市議會所組織，亦不由其所推選，而各爲獨立機關，這是美國一種特殊制度，是根據分權的原則。當然這種制度是革命以後產生的，戰前和戰後短時期間，市政府是集權制，立法和行政各種效用集中於市議會，各部行政則由市議會之常備委員會分別執行之。但凡曾經研究過英國市制的人，可知前此美國市制是採之於英國。

英國市行政由委員會分別主持，工作尙稱滿意，這是因爲委員會並不自行實施，而交由專家主持之。前此美國市政府若能採取同樣政策，當可有同樣效果，可惜美市未能出此，結果乃大相懸殊。在美職祿分配制至爲盛行，主持各種公務之人員均非專家，因此對於各該部分行政上之意見，乃不爲市議員所注意。委員會對於衛生公安消防各局之行政瑣細，遂亦遇問，在城市甚小行政問題單簡的時期，這種辦法尙無大礙。遠城市擴張甚速，問題逐漸複雜，則整個系統根本無法運行。

委員會制度既失其效能，市政府乃將各廳 (Department) 的事務，交由選任的局 (elective boards) 主持

之，委員三人至五人不等，由各區推選之。結果各局之人選及其辦事方法，與前此之委員會大致相等，因亦不能增進行政效率。有些市政府認為前此之弊端在於民選，因將各局改由市長所委任，以為改為委任後，必能獲得適得的人選。大體言之，在這種變更以後，行政上有顯著的改進，多數美國城市頗能任用有效率的人員。但一市之市長若不得其人，則不免委任私人以主持各局，藉以維持本身之地位和權力。並且有些事務如公安消防之類，不宜由局主持之。因局中委員有時意見紛歧，不能作迅速的解決。因此有幾部分事務廢除局的組織，而代之以局長，如公安局長消防局長街道局長之類。這種運動繼續三十年之久，至今尚未停息。

由此可知美國行政的演進，有四個階段：由委員會經過選任的局，和委任的局，進而至於委任的局長。不過這四個階段之分野，並不明顯，各市的進程先後亦不一致。到了現今，由市議會之委員會而主持行政一事，至為罕見。但選任的局尚有存在者；並且在小市內，委任的局仍然甚多，並有其優點。不過除學校公濟城市設計之類外，普通趨勢在委任局長，以主持各部分行政，不取局的組織。

各局局長之委任方式，美國各市先後曾經採取者，計有八種之多：（一）人民推選；（二）市議會委任；（三）市長委任，而須得市議會之同意；（四）市長委任，不須得市議會之同意；（五）市長委任，而須得文官職務委員會之同意（波士頓之辦法）；（六）州長委任；（七）委員會（elective commission）委任；（八）市經理委任。Munro 教授認為前兩種至為不善；第三種雖不甚劣，但有嚴重的實際缺點；第四種則視乎市長之理想如何，頗有可取之處；第五種不甚有利；第六種不為人所歡迎，因其離去自治的原則；由選任的委員會委任，並未能提高

人選的標準；至於由市經理委任一點，因時期甚短，尙不能證明其結果。

各局之內部組織，亦極重要。在大市中，一局之事務既繁且重，則有分工擔任之需要。局（department）分爲科（bureau），設科長（deputy commissioner, superintendent or bureau chief）一人；科復分爲組（division or section），設組長（divisional chief or foreman）一人。在多數城市中，此類人員須經過文官考試而委任之。此外並無普通規程，以斷定詳細的組織，因各局之任務不同，其組織因之而互異。

一市之事務既極繁多，所任用之人員亦極衆。究竟如何一方面可以維持效率，一方面又可以提倡市用人員之福利，這是一個異常困難問題。至於市用人員如何招用，薪給如何規定，特權如何支配，養老金如何成立，凡此種種，均爲市政府所須注意之問題。

美國城市全年用費計有兩萬萬之多，其中半數以上用於薪俸，所用人員約計七十萬名之多，一般人認爲市政府之市用人員，不若私人公司職員之勤勞，所完成之工作價值，遠不逮其所領取之薪俸。當然各局工作之性質不同，效率亦隨之而異，通常認爲教育局之工作效率爲最高，其他僱用多數粗工（unskilled labour）之局，其效率爲最低。或問曰：美國市行政人員之工作效率，何以不易提高。應之曰：職權分配制（The Spoils System）使之然也。當然，在有些城市內，這種腐敗制度業經廢除，並曾採取文官職務改進計劃，政客亦不復公然維護不適當的人員，使之主持公務。不過吾人祇須稍少加以觀察，可知制度雖已廢除，而腐敗的精神則依然存在，市用人員仍然援引政治勢力，以維護其地位和利益。

市內僱用人員大抵有兩重地位：一方面他是市政府的僱員，一方面又是自己的僱主，因為他有選舉權，參加推選高級人員。一市之僱員對於市內選舉，通常極端注意，幾乎全數出席投票。在多數市內，此類僱用人員約佔全部選民十分之一，在有些市內甚至佔全數十分之二，並且他們很有團結，市長和市經理乃不得不特別注意之。此類僱用人員不論有無正式組織，而在維護本身利益方面，其行動則屬一致。其人數雖不多，但完能左右選舉，勢力殊不可侮。在這種情形之下，彼具有委任權之高級人員，其能連任與否，一部分依賴其所委任人員之好感，為取得他們擁護起見，有時遂不得不犧牲全市的利益，以鞏固自身之地位。

上段所述各點，是公共機關和私人團體不同之點。此外尚有一個區別。就是私人商業公司尚有同等公司之競爭，乃不得不維持相當的效率。沒有相當效率，則盈利必致減少，甚至有破產的危險。市政府則不畏懼何種競爭，並自訂其效率標準，不論效率如何低下，而工作照常進行。市財政若入不敷出，則增高稅率，或舉債以維持之，而絕無破產之危險。

行政效率與人員任用的方式，至有關係。前此美市人員的任用，大抵賴政客之援引，在有些城市內，現在仍是如此。在其他市內，已訂有人員任用條例，大抵採取競爭考試。以普通粗工言，則以請求先後為準。此種人才制度 (merit system)，推行已逾四十年，惟因政客之反抗，其進步至緩。

文官職務改進運動之目的有二：(一)使不合格的人選不能任用；(二)使合格的人選可以招得，因材器使。當然各市所施行之人才制度，在有些方面至不一致，但大體不甚懸殊。通常一個機關有缺額，市長或其他高級

官吏則諮詢文官職務委員會，保送合格名單 (eligible list)，委員會若曾於最近招考該類人員，則可隨時提出該項名單。假使一個機關需要一個專門人員，如水廠所需要之微生物學家，公共圖書館所需要之目錄學家，則須舉行專門考試。考後由委員會評定合格人選，擬訂適當人選名單，送交委任機關，委任官吏祇能由合格名單中選擇任用。

美國市用人員所受試驗，大抵以實用為主，與受任後所須擔任之工作至有關係。凡投考打字員者，須受默寫之試驗，速度正確和清潔均為重要之點。凡投考警士者，須先受體格試驗，然後受基本法律本市地理以及警士的職責各種試驗。主試人大抵事先斟酌一種職位所應具之資格，然後擬訂可以斷定該類資格之試題。對於專門職務，主試人大抵延聘專家擬題，並由其評定成績。由此可知文官職務委員會並不直接委任，祇提出可以受委的人員之名單，許多城市規定祇有本市人民有受委的資格。

各種競爭考試之性質，亦復不同。主試人通常注意受試人之普通教育和經驗，而令受試人呈繳文憑證書之類，以資證明。專科技能和實際經驗則由筆試和口試以測度之；受試人之品格，則根據面試以斷定之。以全部成績言，則普通教育佔百分之三十，專門知識或技能佔百分之五十，品格佔百分之二十。

至於高級職位需要特別的技術，多數城市則不舉行試驗，委任機關審查請求人之資格，斷定其能否擔任該項任務。這種辦法是權宜的方略，因為資格和能力優異之人員，大抵不願參加何種競爭考試，並且有些任務所要求之特殊才能，並非試驗所能測定。



委任機關由合格名單中所委任之人員，通常試用六月或一年，試用期滿後，委任機關認為所委人員不善或當可以自由辭退之。若認為滿意，則變為長任官吏，然後祇能根據文官職務條例而辭退之。

欲使文官制度有適當的施行，則文官制度委員會的組織，以不受直接政治影響為原則，此點為各州政府所深知，並曾在這一方面努力。在 Massachusetts 州內，有文官職務委員會，這一個州機關有文官職務委員一人，協理二人，均由州長所委任。州內城市未曾自行組織文官職務委員會，市政府需要何類人員時期，則呈請州機關提出合格人員名單。當然考試由州機關主持，則人員的委任不致受地方政客之影響，亦一利益也。不過州政府亦可利用之，以遂其政治之私。並且反對這種制度的人，以之為侵犯地方自治之原則。

在 Illinois 各市，以及其他採取文官職務規程之各市，則由市長委任文官職務委員會 (Civil Service Board)，委員三人，各個委員供職三年或六年，每年或每二年有委任一人退職。有時條例規定，文官職務委員會內須兼有兩黨代表。並且在有幾種條件之下，市長有撤換委員之權。這個委員會主持全市競考事宜，不受州機關之監視。這種辦法比較符合地方自治之精神，因此有很多城市採取這種制度。當然組織文官職務委員會之目的，原在牽制市長，但委員既由市長所委任，則必受市長之支配，而無法實現其效用。根據最近的調查，美國市內之文官職務委員會，大抵受政治之影響。

在有些城市之中，一方面使文官職務委員會不受市長之影響，同時保存自治的原則，而將委任委員之權付之市議會，Philadelphia 和 Denver 皆是如此。前市之文官職務委員會之委員三人，由市議會選任三年，委員

既不直接受市長之管理，市長亦不能罷免之。不過在美國以市議會為委任機關，結果所委人員稱職者少，因市議員甚少注意文官職務改良計劃，而百般設法替擁護者謀得職位。文官職務委員若一意以成績為任用和升遷之標準，而藐視市議員之舉薦，則必不能久於其位。

在紐約州內之六十個城市，各有一個文官職務委員會，均由市長委任之。地方委員會主持各種考試，並擬訂合格名單。但此種工作則受州文官職務委員會之監視，後者由州長所委任。州文官職務委員會擬訂普通條例，可以調查地方委員會之工作，並可以撤其職。當然這種計劃成效之大小，胥視州委員會監視之疎密以為斷，在紐約高級機關之監視非必嚴密。

根據文官任用規程，而任用官員和僱員，雖於施行上間有缺點，較之職祿分配制則進步多多矣。文官制度之目的，在選拔人才，以杜絕營私之弊；在採取公開競爭，以代替政治上之奧援。當然文官制度的運動，在美國已有相當的進展，倘因有下列各項障礙，其進展之速率，未能如一般人所期望。（一）民衆對於文官制度不甚關心，觀文官職務法之易於修正，即可以想見。（二）政客設法控制文官職務委員會，此輩設法影響州長或市長，使其所委文官職務委員，執行不致過嚴。（三）實施文官制度之工具不甚可靠，不論考試之性質如何，未可據之以選拔優異人才。並且私人質量方面如剛毅，創造力，誠實，練達，品格，普通常識和領袖資格，有非普通考試所能發現者。（三）工界認文官用法為違反民主精神，因使受有高等教育之人民，享受特殊的權益。又離校甚早之男女公民，沒有受高等教育之機會，殊無考試及格之希望。

在美一般人認爲文官職務委員會偏重考試工作，未能設法使較優的人員前來參加考試，因與考人員之成績過劣，則無法選得優異人才。並且各市政府對於薪俸之擬訂和職務之升任，未能以成績爲準，因此文官職務亦未能引起一般人之注意。近來文官職務委員會與商業學校，亦曾發生相當關係，冀以便於招收適當人才；將來或許與專門學校和大學發生同等關係。

升任問題爲文官制度中之重要問題，升任計劃若根據政治影響和私人關係，則任何委任方法不能得良好的結果。在多數美國城市中，升任上尙無固定的標準，因此一般人視市內職位如傳舍，而不以之爲終身事業。有些城市最近對於市用人員，保持所稱爲效率記錄（efficiency records），注意工作之質量，守時，普通行爲和過失之類；並注意工頭科長和局長之意見，以爲升遷之標準。最近有人建議：市政府應當成立任用局，局長應當了解各種人員任用問題，並且對於僱員之健康，工作狀況，和普通福利，亦應負相當責任，少數城市且已向這方面進行。

文官職務規程對於官員的罷免通常亦有規定，但凡根據文官任用條例而委任之官吏和僱員，非有固定理由，並提出正式公文，則不能罷免，而被免人員尙有陳述意見之機會。在有些城市內，被免人員可向市長或局長答辯，在其他城市內則向文官職務委員會答辯。後者有時可以決定該項罷免是否合理，如認爲無理由，則恢復被免人員之職務，有時被免人員亦可向法院陳訴。

市政府既然任用多數人員，則對於年老和病廢，似有維持之道德義務。直至最近，多數城市對於數類人員：如教師，警士和消防隊員之類，實已成立局部的卹金制度。對於他類人員若某種專業實有成績，並且因年老而退職

之人員，亦有相當政治勢力，則於退職時亦可領取一部分補助金。在最近十數年內，有些城市曾經成立養老金制度，概括全部人員，其他城市將來或許採取同樣政策。

市用人員須有相當訓練，始能增進其效率，自甚明顯。在美國市內之專門技術人員以及學校教師，大抵會受相當教育，少數大市且會辦理市立警察學校和消防學校，以訓練這兩部人員。而大部分男女於服務市政府之前，對於所主事務，通常未曾經過何種特別訓練。

私人團體亦會創辦少數學校，以訓練公務人員，如國家公共行政學院（The National Institute for Public Administration）其顯例也。此院之目的，在於預算行政組織任用和市政研究各方面，訓練適當人才。此外美國大學亦有開設公共行政方面的學程，而為市政府造就人才。

#### 參考書

- W. Anderson, American City Government. 1925.
- H. Bruère, The New City Government. 1918.
- W. P. Capes, The Modern City and its Government. 1922.
- E. A. Fitzpatrick, Experts in City Government. 1918.
- L. F. Fuld, Civil Service Administration. 1921.
- F. J. Goodnow and F. J. Bates, Municipal Government. 1919.
- E. C. Marsh, A Sketch of the Merit System. 1922.
- O. C. Maxey, Readings in Municipal Government. 1924.

A. W. Proctor, Principles of Public Personnel Administration. 1921.

R. M. Story, The American Municipal Executive. 1918.

### 第九節 哥倫比亞區域 (The District of Columbia)

哥倫比亞區域在美國政府系統中之地位，異常奇特。既不是州，又不是疆域 (territory)，祇因其為國都，故直接受聯邦政府之管理。

自革命開始，直至起草憲法時期，除短時期內，因小部分革命軍士之壓迫（索餉），國會暫時遷往 Princeton 外，其集會地點則在 Philadelphia。此項意外事件，使一七八七年憲法委員注意新都所在地問題。根據馬送生 (Madison) 之建議，憲法記載合衆國政府所在地，以十英里平方為限。若有任何一州願意割讓此種區域，並能為國會所接受，則以之為新都，直接受聯邦政府之管理，國會可以行使獨有立法權。

憲法雖有此項記載，當時國會並未選定新都，恐引起州際間的猜忌，致使憲法失敗。國會於採取憲法後，第一次開會時期，討論首都問題，南北各州代表辯爭甚烈，結果雙方同意選定 Potomac 河上之哥倫比亞區域，於一八〇〇年將政府機關移往該處。最初維持該地原有地方政府，官吏由居民所推選。但地方行政腐敗，並虛擲公款，國會始決定干涉。於一八七四年，廢除該區內地方自治，規定委任委員會以管理之。

直至今日，哥倫比亞區域之行政，由委員三人主持之。其中委員二人，由總統從地方居民中委任，並須得參議

院之同意，委員任期四年，兩大黨各有代表一人。第三個委員則由總統從國家軍隊工程團（The Engineer Corps of The United States Army）內委派一人充任，該委員之官階，須在 captain 以上，並派該團下級官吏協助之。委員會權力甚大，委任全部市官吏，監視公共事業：如街道，飲水，警察，消防，學校，公濟之類，並可訂立關於保護生命，財產，衛生上各種法令。各委員管理數部，如工程委員則管理街道，飲水，陰溝，公園，電火之類。

適用於此區之法律，雖全為委員所建議，均由國會所擬訂，進行政府之各項支用亦然。委員編訂每年預算，提交國會委員會，委員會研究各項條款，並可隨意變更之，然後報告國會，再由國會通過支用案，予以法律根據。全部支用之半數，由國庫支出，其餘半數則取之於地方稅收。區內大部財產屬之聯邦政府，均不納稅，所以聯邦政府擔任一部費用。

哥區內之居民全無選舉權，該區既不推選總統選舉人，亦無參眾兩院代表，且無市長和市議員。居民若欲行使投票權，僅可在其他區域內，取得合法的住戶資格。通常擔任聯邦職務之官吏，旅居首都時，仍保留其原有合法籍貫，至選舉時期，復返原州投票。但生於華盛頓者，則不能享受此項權利矣。

#### 參考書

L. F. Schmeckebier, The District of Columbia. 1928.

W. F. Dodd, The Government of the District of Columbia. 1909.

### 第十節 美國市政府與州政府之關係

美國城市歷來爲地方行政分區，今日之市區，由州政府所成立，一切權力得之於州法律，一切活動皆受州機關之管理。州政府授權力與市政府，在利用之以主持地方行政，州政府可隨意擴大減削和收回其權力。換言之：州政府管理市政府之權力，正如州內其他各級政府，此爲美國市政法律上之根本原則，爲一般人所公認。

不過州立法機關管理市政府之權力，究非絕對的，受有兩種普通限制。（一）聯邦憲法對於州立法機關之權力上的限制，（二）各州憲法所規定對於州立法機關之限制。根據聯邦憲法，國會和州議會除予以公平賠償外，不得移私產而爲公用；凡州政府不能行使之權力，自亦不能授予於下級政府以行使之權，又州立法機關不得剝奪任何公民享受法律保護之權。例如州政府不能授予權力於市政府，使其於發給執照權方面，有無理由之偏袒行爲。實際州立法機關所受各州憲法之限制尤多，多數涉及市憲和擬訂市憲之方法。在有些州內，州立法機關不得以特別法案授予市憲章；在其他州內，憲法規定市憲統由特別議案授予之。有些州憲法規定：州立法機關須得市民之同意，始能變更該市市憲，其他州憲法擔保市選民有自訂市憲章之權，並於多數通過後實施之，換言之：可以採取自治市憲（home rule charter）。最普通的憲法限制，則有下列數種：例如州立法機關不得授予市政府以盛大的財政權，不得授予市政府以發行永久的事業執照（perpetual franchises），不得授予市政府以借款於私人事業之權利。總之關於州立法機關對於市政府所不能執行之事務甚多，不必一一列舉。不過憲法上雖訂有各種限制，立法機關究可設法規避之，而規避之事，亦屢見迭出。

在四分之三的州內，憲法上大抵有固定條文，禁止州立法機關以特別法律授予權力於城市，不過此類限制

極易規避。遠在一八五一年，Ohio 憲法規定：州立法機關不得通過特別議案，分別授予權力於各個城市，祇能通過一種普通法律，管理全部市政府，通行於全州。不過這種規定並無效力可言，該州議會次年通過市法典，將全部城市分爲二級，各級市政府之組織不同。後更分爲多數等級，各級之政府組織亦皆不同。直至一九〇二年，Ohio 最高法院宣判這種分級辦法爲違反憲法，州議會乃召集會議，通過一種普通法典，適用於全部城市，不過這種辦法亦無良好結果。在當時 Ohio 州內，總計有七十二個城市，人口自五千以至五十萬不等。根據普通法典，各市須委任公用公安法制工程各局局長一人，此外尚有他項官吏十餘人。大市認爲官吏數目太少，權力太小，不足以適應其需要。小市則以組織過於複雜，人員過多，而負擔過重。

此次普通法典推行十年之久，而弱點畢露，市民始覺各市之大小需要和問題在在不在，未可有同樣的組織。結果此州人民修正該州憲法，廢除舊的條款，代以新條款。至是各市有自訂市憲之權，Cleveland, Cincinnati 和 Dayton 諸市即利用這種條款，而採取市經理制。由此可知禁止州立法機關以特別立法處理各個城市之憲法條款，毫無意義可言。立法機關若能規避這類條款，則形同虛設；若能強迫推行，則害多而利少。

紐約州憲法最初將全州城市分爲三個階級，各級城市之組織和權力不同，而同級城市所享受之權力，以及所有行政的組織，則絕對相同。換言之：立法機關所通過之法律，適用於全級各城。不過立法機關亦可通過特別議案，而適用於各個城市。但於該項議案通過後，須交與有關係之市機關，市政府接受，則將該項法律提交州長簽字。市政府若不接受，則退還州立法機關，必能再行通過，始可發生效力。此種辦法進行不甚順利，因州立法機關通過



多種特別法律，而未能為市政府所接受；市政府所提出之議案，又多遭州立法機關所否決。

至一九一四年，紐約州立法機關鑒於城市之要求，通過自選市憲法（Optional charter law），規定二三級城市可由該項法律所列舉六種市憲中，任意採擇一種，小市中頗有利用此種機會，而採用新市憲者。此外尚有其他數州通過此項法律，通常州立法機關通過普通市政法，附有數種不同的市憲，同時規定各城可以根據民意，採取任何一種。如此各城可以採擇適於本身需要之政府形式，但不得採取新計劃，致使系統紊亂。

但自選市憲未能滿足市民之要求，市政府繼續要求特別權利，以適合各城之特殊需要。結果有些州採取自治市憲法（The Home Rule System）辦法，紐約州亦曾採用。此制始於 Missouri 州，該州於五十年前曾訂有一種條款，規定該州人口十萬以上之城市，有自訂市憲之權。市選民可以推選市憲委員十三人，授以編訂新市憲，或修正舊市憲之權，編定後提交合格選民表決之。此項制度在一九〇〇年以前，僅有三州採用，一九〇〇年續有十州採用，大抵規定可以適用於大小各市。

在採取自治市憲之州內，其憲法和法律上之條款至不相同。在有些州內，於採用新市憲或修正舊市憲之前，須有規定的選民數目提出該項呈文；在其他州內，須由市議會建議，在 Minnesota 州則由聯邦地方法院（District Court）法官建議。除最後一州外，市憲的編訂實際由委員會負責主持，委員會通常稱為 Board of Freeholders，委員十三人或十五人，均由民選。市憲擬定後，交由合格選民票決之，贊成之票數多，即為有效。在少數州內，市憲尚須提交州長簽字，州長並可否決之。在多數州內，市憲須提出州立法機關通過之，通常州長和立法機關

對於市長所票決之自治市憲，多不干涉。至於自治市憲之修正案，通常用呈文提出，再由選民票決之，不須組織委員會。

市憲委員會於編訂市憲時，未可自由釐訂，市憲內各種條款，不得與州憲法或普通法律相抵觸。州憲法若規定市官吏應由選任，市憲則不能規定為委任；州憲法規定學校應由教育局管理之，市憲則不能廢棄教育局，而委託市議會主持之。不過在關於純粹地方事務之州法律下，市憲委員通常有相當的自由，以釐定市憲的條款。

當然地方事務和公共事務並無明顯的分野，亦不能完全根據法庭的判詞以斷定之。關於警察選舉公用租稅上各種事務，通常認為公共事務；在此類事務上之市憲條款，若與州法律相抵觸，則為無效。少數州憲法明白規定有地方性質之事務，不過州市兩間之利益關係深切，不易於斬截的分野，且新職權時時發現，頗難斷定其何屬。

以上所述各點，為州政府對於市政府之立法上的管理，由通過法典憲章普通法律或特別法律以管理之。最近尚有管理方法，即所謂行政管理，是由州官吏部局委員會之類，行使法律所賦予的權力，以管理地方機關。按五十年前，美國絕無所謂行政監督，至二十世紀初期，始逐漸擴展。最近州政府大抵成立各種部局或委員會，以監視市內文官職務，衛生，教育，公用，財政，公濟等項工作，州機關對於市公用之管理尤嚴，市政府幾無權力可言。

行政管理始於州政府成立有顧問效用的機關，其責任在搜集消息，並報告各市，以備採納。市官吏多有專門職責，而當選人員不盡為專門人才，且任期甚短，經驗不豐，雖欲改進地方，苦於無從着手，州政府成立各部，對於市內各部行政，可予以指導。最初州行政各部雖予市以指導，市機關未必遵從，故州政府進一步主張市機關須採納

州機關之建議，否則可取消其補助金。在有些州內，州機關有撤換地方衛生官和估價員之權，亦有市警察長須由州機關委任之，並得撤換之。

行政管理所以逐漸進展，端因立法管理不能應合近代之需要，因法律為硬性，而社會狀況則變幻莫測，有非法律所能統治者。較好的辦法，在將統治的權力授予一部或一局，除須符合法律所規定之固定規格外，該部或該局可以根據特別情形，而處理各個問題。例如州政府不必規定各市應建築某種形式的下水道，但可規定各市之下水道的形式，以能得州衛生部批准者為標準。州政府不必通過統一的簿記法，可以規定各市之簿記，以能得州政府通過為標準。行政監督富有彈性，可以隨時適應變換的狀態。Prof. Munro 以為行政監督在美國尚有進展之形勢。

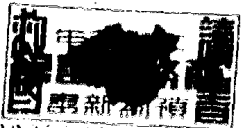
### 參考書

- W. Anderson, American City Government. 1926.  
W. T. Arndt, The Emancipation of the American City. 1917.  
J. H. Beale, Selection of Cases on Municipal Corporations. 1911.  
J. F. Dillon, Law of Municipal Corporations. 1911.  
W. F. Dodd, Principles of American State Government. 1922.  
J. A. Fairlie, Essays in Municipal Administration. 1908.  
F. J. Goodnow, Municipal Home Rule. 1903.  
E. Kimball, State and Municipal Government. 1922.  
J. M. Matthews, American State Government. 1924.

O. C. Marey, Readings in Municipal Government. 1924.

H. L. Mc Bain, Law and Practice of Municipal Home Rule. 1916.

H. L. Mc Bain, American City Progress and the Law.



中華民國二十五年二月初版

(32500)

國立武漢大學叢書 比較市政學一冊

每冊定價國幣貳元貳角

外埠酌加運費匯費

++++++  
版 權 所 有  
翻 印 必 究  
++++++

著 者 劉 迺 誠

發 行 人 王 雲 五  
上海河南路

印 刷 所 商 務 印 書 館  
上海河南路

發 行 所 商 務 印 書 館  
上海及各埠

◆D三三四

