

大學叢書

各國地方政

赫張  
勒永  
斯懋  
著譯

商務印書館發行

大 學 叢 書

各 國 地 方 政 府

赫 勒 斯 著  
張 永 懋 譯

商 務 印 書 館 發 行

中華民國二十六年一月初版  
中華民國二十六年三月再版

(32644.2編)

大學叢書  
(教本)

各國地方政府一册  
Local Government in Many Lands

每册實價國幣叁元

外埠酌加運費匯費

版權所  
翻印必究

原著者 G. M. Harris

譯述者 張永懋

發行人 王雲五

印刷所 上海河南路

商務印書館

發行所 上海及各埠

商務印書館

(本書校對者沈鴻俊)

\*E三二六一

徐

## 著者序

在一九二三年，拓殖部 (Colonial Office) 印度部 (India Office) 與外交部 (Foreign Office) 因勅立地方政府委員會 (Royal Commission on Local Government) (昂斯羅爵士 (Lord Onslow) 任該委員會主席) 之請求，而從事於蒐集有關大不列顛帝國與許多外國現行地方政府制度之可靠的資料。

余乃衛生部 (Ministry of Health) 之一官吏，余之任務，為根據如此獲得之詳細資料，監督編製若干種節略，此已送交於該委員會矣。

余曾蒙許可利用供給於該委員會之資料，以及衛生部所有之資料，作為本書之根據，本書更包括敘述英格蘭與威爾斯，蘇格蘭，愛爾蘭自由邦及北愛爾蘭之地方政府一章。

本書因國際城市聯合會 (Union Internationale des Villes et Communes) 之要求，已有法文本，該會曾將其財力與人力聽余支配，以便翻譯與傳佈本書，其厚意甚為可感。

余對允許余利用為本書主要來源之資料之有關係各公共機關，表示謝意。

最近無論由官方或由其他方面出版之書籍，亦曾加以參考，並在每章之後，列示數種參考書，但如將有關之法律與官報，完全臚列，則將占甚大之篇幅，余認此非本書所宜有。

復次，余須感謝諸位通信員，彼等肯就事實方面將敘述其本國之各章加以校閱，惟關於余由事實所推出之結論，則彼等概不負責。此諸位通信員，包括下列諸氏，即：布魯支曼先生 (M. A. Bruggeman) (法蘭西)，弗倫德先生 (Mr. H. O. Frind) (加拿大)，如斯提教授 (Prof. Giusti) (意大利)，格利菲斯先生 (Mr. E. S. Griffith) (北美合衆國)，赫勒斯少校 (Major G. A. Harris, D. S. O., O. B. E.) (北愛爾蘭)，林胡特先生 (M. Lindhult) (瑞典)，馬克倫先生 (Mr. E. P. McCarron) (愛爾蘭自由邦)，諾登教授 (Prof. Dr. Norden) (德意志)，旭爾提斯博士 (Dr. de Schultness) (瑞士)，凡普支先生 (Mr. Van Poelje) (荷蘭)，參議員文克 (Senator E. Vinck) (比利時)，與懷特先生 (Mr. W. E. Whyte) (蘇格蘭)。

最後，衛生部情報司之查理斯渥茲女士 (Miss E. A. Charlesworth) 與其他官吏曾賜余以可貴之幫助，亦爲余所深感者。

赫勒斯 (G. Montagu Harris)

一九二五年十二月。

## 著者再版序

爲準備本書之再版，余曾頗利用提交於一九二九年在塞維爾 (Seville) 與巴塞羅納 (Barcelona) 舉行之第四屆國際地方政府會議 (Fourth International Congress of Local Authorities) 關於地方政府財政組織之文件，與提交於一九三二年五月在倫敦舉行之第五屆大會，關於地方政府之實際行動之文件。本書每章末所附之「參考書」均應包括該兩次大會中與各國有關之文件，其完全之報告書，可向國際城市聯合會 (L'Union Internationale des Villes, 3bis rue de la Régence, Brussels) 索取。

但即此報告書亦未常能正確供給所需要之資料，或未將最近之詳細情形包括在內，余有許多外國朋友，每肯供給以余所需要之資料，實爲可感。余所最感謝者，爲下列諸氏，彼等關於敘述其本國之各章，賜助特多，即：德意志市協會 (Deutscher Städtetag) 之伯乃克博士 (Dr. Benecke) 與本書內所敘述德意志諸邦各市聯合會 (Unions of Towns) 之秘書諸君，永克博士 (Dr. Jonker) (荷蘭) 太斯他博士 (Dr. Virgilio Testa) (意大利) 馬薩克先生 (Durry Mazhar Bey) (土耳其) 瓦西底先生 (M. Vahidy) (匈牙利) 羅德克先生 (M. Wlodek) (波蘭) 史德先生 (Mr. C. H. Sheard) (南非洲) 達斯先生 (Mr. Durga Das) (印度) 與哥里克先生 (Dr. Luther Gulick) (美國)。

赫勒斯 一九三二年十一月。

# 大會叢書委員會

## 委員

丁燮林君 李聖五君 竺可楨君 唐 鉞君 傅斯年君  
王世杰君 李權時君 胡 適君 郭任遠君 傅運森君  
王雲五君 余青松君 胡庶華君 陶孟和君 鄒 魯君  
任鴻雋君 何炳松君 姜立夫君 陳裕光君 鄭貞文君  
朱經農君 辛樹幟君 翁之龍君 曹惠羣君 鄭振鐸君  
朱家驊君 吳澤霖君 翁文灝君 張伯苓君 劉秉麟君  
李四光君 吳經熊君 馬君武君 梅貽琦君 劉淇恩君  
李建勛君 周 仁君 馬寅初君 程天放君 黎照寰君  
李書華君 周昌壽君 孫貴定君 程演生君 蔡元培君  
李書田君 秉 志君 徐誦明君 馮友蘭君 蔣夢麟君  
顧頤剛君 顏福慶君 顏任光君

# 目錄

第一章	緒論	一
第二章	法蘭西	五
第三章	比利時	二七
第四章	荷蘭	三九
第五章	意大利	五〇
第六章	西班牙	六三
第七章	丹麥	七七
附	冰洲	八六
第八章	瑞典	八九



第九章 挪威 ..... 一〇二

第十章 德意志 ..... 一〇九

一 概論 ..... 一〇九

二 普魯士 ..... 一一五

三 薩克森 ..... 一二五

四 威吞堡 ..... 一三〇

五 巴維利亞 ..... 一三五

六 巴登 ..... 一三八

七 推靈根 ..... 一四〇

第十一章 瑞士 ..... 一四七

第十二章 奧地利 ..... 一六四

第十三章 保加利亞 ..... 一七〇

第十四章	捷克斯拉夫	一七九
第十五章	愛沙尼亞	一八六
第十六章	芬蘭	一八八
第十七章	匈牙利	一九〇
第十八章	拉特維亞	二〇〇
第十九章	立陶宛	二〇三
第二十章	波蘭	二〇七
第二十一章	羅馬尼亞	二一五
第二十二章	土耳其	二二〇
第二十三章	俄羅斯	二二四
第二十四章	大不列顛與愛爾蘭	二三四

一 英格蘭與威爾斯	二三四
二 蘇格蘭	二五二
三 北愛爾蘭	二五九
四 愛爾蘭自由邦	二六五
第二十五章 英屬海外領地	二七三
一 加拿大	二七三
二 澳大利亞	二八九
三 新西蘭	二九九
四 南非洲	三〇八
五 英屬印度	三二二
第二十六章 北美合衆國	三三五
第二十七章 日本	三六三
第二十八章 摘要	三七三

# 各國地方政府

## 第一章 緒論

本書所用「地方政府」(local government)一名詞，係包括一主權國家之分區內公共行政之一切形式，至於掌理行政者，則或爲地方選舉之團體，或爲國家之官吏。

地方政府之定義，既如上述，故在有一聯邦憲法之主權國家，聯邦政府與省或其他政府間之權限分配問題，超出本書範圍以外，當不在討論之列。因此，關於德意志，北美合衆國，瑞士，加拿大與澳大利亞，所謂「地方政府」，將僅指隸屬於邦(state)，省(province)或州(canton)政府下之團體之行政，南非洲之省，情形稍有不同，容後再行說明。

對於各國現行之制度，本書在篇幅許可範圍之內，均將一述其概略，而對於每種制度下地方自治實際達到之程度，亦將加以討論。

關於「地方政府」、「地方自治」(local self-government)、「地方自治權」(local autonomy)及其他類似名詞彼此間之區別，世人已時有討論，著者不願於此多所主張，但本書內所謂「地方自治」究何所指？

則有予以解釋之必要。此名詞含有二義，其一，地方自治爲地方政府——不論其爲何種政府——獨立行動不受外界控制之權。

依此意義，則完全的地方自治，在言辭上不免自相矛盾，蓋政府而具有此權，將爲一主權國，不復具有「地方」性質矣。故吾人所言之地方自治，乃一地方政府對其他地方政府或對中央政府行動獨立之程度問題。

然而若非全體人民，參與公共行政，而僅行動獨立，不受外界控制，則尙不能謂合乎地方自治之原則。此自亦僅能爲一程度問題。全體人民直接參政之事，現雖仍有其例，但因現代人民衆多，此種制度，除藉複決一類方法，可能實現之程度外，大致已難實行。

以上所述，乃比較各國之制度時所注意之要點中之二點，但讀者不可由是而竟誤以爲地方自治之程度愈高，則制度亦必愈良也。

世界人種，在性情上，歷史上以及風俗習慣上，大有差別，故絕無一種制度，可以同等適合於一切人種，不但此也，甚而在同一國家，行政上亦極貴乎有變化，有伸縮。諺云：「一人之肉，他人之毒。」語雖粗俗，實含至理。詩人頗普（Pope）有著名之詩句，茲錄之於下：

「形式何所貴？

爭論最愚魯；

祇須治理好，

即是好政府。」

此數詩句之涵義，或難令人完全贊同（不僅由行政觀點，即由教育觀點篤信地方自治之人，恐亦不以為然），然就實質重於形式之一點觀之，頗善之言，實無可指摘。

雖然，政府之形式，仍不失有研究之價值，蓋形式表現實質，且有影響於實質。甲國與乙國在人種與國家歷史上完全不同，而將乙國之政治制度全盤採納，固鮮為有益之舉，但世界各國對其政治機關之某某部分，殆莫不患有以改良之，乙國實行之方法，稍予變通，或不無可資甲國借鏡。

本書各章之次序，係在第一版時慎重排列者。因近數年來在若干國家發生之變化，已覺此排列不甚合理，但為方便計，自以仍舊為是，僅再加以若干補充而已。本書首論法國，所佔篇幅稍長，因法國之制度，為數國所仿效，並深有影響於他國。比荷二國之制度，極近法國，故列於第三章。意大利在實行法西斯政體前亦然，故列於第五章。西班牙列於第六章，因其關於地方政府之法律，雖含有許多特點，但與法國比較相近。至斯堪的那維亞各國之制度，亦大半根基於法國之原則。

德國之組織，自成一系統。第十章敘述德國制度之基本原則，在其機關之精密性許可範圍之內，力求簡略，為說明各種不同之行政，在此章中舉數邦為例，分在各節言之，對於新地方政府組織法，特別予以注意。

瑞士之地方政府，因數州之歷史關係，而具有法蘭西或德意志之特點。在瑞士一章後，敘述歐洲其他大多數國家以及亞洲之土耳其，其中有者接近法國，有者接近德國。關於蘇俄聯邦，所能獲得之可靠資料較少，但蘇俄制

度，爲吾人所當注意者，故在土耳其後另闢一章，予以簡略之說明。

大不列顛之地方政府行政，與上述各國所實行者完全異趣。在此章中，對於英格蘭、蘇格蘭、與愛爾蘭（包括愛爾蘭自由邦）之制度，均予以說明，此後再敘述英國海外領地，各領地之制度，與大不列顛之原則甚相合，惟有若干可注意之發展與變化而已。在各領地之各省或各邦所採用之制度，頗有差別，故敘述難求詳盡。再後一章，敘述美國，更不能不力求簡略。

因篇幅所限，關於南美各國未能述及，至關於亞非兩洲（英屬南非、土耳其與英屬印度除外），縱可不難獲得充分之資料，但似不適宜於本書之組織。惟關於日本之制度，則專闢一章敘述之。

最後一章，則將表明各國地方自治程度最顯著之事實，予以簡略之綜述。

## 第二章 法蘭西 (France)

在羅馬帝國治下，高盧 (Gaul) 之行政，與其他行省相似，最初頗實行地方自治，且其形式迄今仍有痕跡可尋，但至後則漸變為官治集權 (bureaucratic centralisation)。及帝國覆亡後，官治集權亦隨而消失，惟法蘭西王國尚稍存留其制度。

封建制度一時將中央政府之權力，完全破毀。及全國混亂時期將終，城市逐漸取得自由，此自由係由憲章保證之。此種憲章之獲得，有時由於武力，有時僅由於磋商，憲章實為與諸侯締結之條約或協定。並非根基於地方府之既定原則或整個計劃。

國王既恢復其統治大諸侯之權力後，中央集權之趨勢，又大形顯著，自十四世紀以來，不僅諸侯采邑之自治權，即已獲有憲章之城市之自治權，亦漸被剝削淨盡。此政策至雷士留 (Richelieu) 與魯易十四 (Louis XIV) 時代，臻於極盛，彼等意欲使法國為一整個而不可分的國家，大革命時代之政治家與拿破崙一世 (Napoleon I) 均繼續持此目的，其所以分國為郡者，不過意欲泯除舊時之省界而已。

在現代，此政策尚無變更之傾向。政府無論其為王政、帝政或共和，均一致希望保持法國之統一，並主張惟一之保持方法，為使全國行政嚴格受制於巴黎之執政者。關於此點，全國人民與其政府之意見相合。要求將此制度



大加改變之運動，從未發生，有人認為在現代，地方行政區域應行擴大，而主張「分治主義」(regionalism)但，因格於上述政策所含之原則，而不能實現其主張。

在一九二六年，法國政府發布兩道命令，規定重要之改革，其主要之點，一為擴張民選地方政府之職務，另一為內政部長將若干種權力委託於郡長，郡長更將若干權力委託於郡佐。

### 市集

在法國，地方政府之單位為市集(Commune)。市集在古時即已存在，但今日市集之組織，則源淵於大革命，在一七八九年，國民會議發布命令，規定每個「城(city)鎮(town)村(parish)或鄉(rural community)」應為一市集，總計有四四、〇〇〇。

平等原則，不僅施用於個人，而且施用於地方政府，故舊日市鎮與村之區別，化為烏有，所有市集，均立於同一地位。此原則至今猶存。除巴黎(Paris)與里昂(Lyons)而外，任何市集，無論其為一工業隆盛之城市，或為一小鎮，或為一純粹鄉區，其職權及其組織之形式，無不相同。

現今法國市集，總計約有三八、〇〇〇，其中有二〇、〇〇〇以上，人口不及五〇〇〇人，有一五、〇〇〇，人口在五〇〇〇與二、〇〇〇之間，有十二個，人口在一〇〇、〇〇〇與四〇〇、〇〇〇之間，有兩個，人口在四〇〇、〇〇〇與一、〇〇〇、〇〇〇之間。

市集之面積，自十畝至四〇〇方哩不等，平均爲三、六四五畝。

每個市集有一市集議會 (Conseil municipal, Municipal Council)，議員之人數，視人口而定，最少者十人，最多者三十六人，由人民選出，任期六年。

凡年齡滿二十一歲以上，並在市集住居六個月之法國人，均有選舉權。

居民有一〇、〇〇〇以上之市集，可分區選舉，但分區後，每區至少須選出議員四人。

凡年齡達二十五歲之市集選民或納市集稅者，均有被選舉權，但有數種例外，即：接受貧民救濟者，受法律處罰或受法院監視者，本區域之國家官吏，市集之受俸官吏，教員與家僕。在居民有五〇〇〇以上之市集，父子，祖孫與兄弟郎舅，俱不得爲議員。

女子無選舉權，亦無被選舉權。

市集議員得支領辦公費。

市集議會一年至少須開會四次，並對人民公開。預算會議會期，可有六星期，其他會議每次不得逾十五日。名義上，市集議會關於市集之事務，除法律特別規定其不得過問者外，有爲謀本市集利益，任意決議，並命市集長奉行之權。惟此權須受左列之限制：

(一) 徵稅權上之限制；

(二) 大多數財政計劃，須得郡長之許可；

(三) 關於商場之決議，須得郡議會之許可；

(四) 行政法院之司法權；

(五) 對於市集議會，郡長有停止權，中央政府有解散權。

在一九二六年以前，市集議會經營商業之權甚小，該年之命令，將此權略予擴大，但市集議會行使此權，須受參政院(Conseil d'Etat)之約束，參政院解釋命令，甚為嚴格。

地方政府必須履行之職務，非由市集議會負責，而由市集長負責，但市集長須商諸議會，其行動須受議會之支配。

市集長(Maire, Mayor)係由市集議會投票互相推舉，任期六年。市集長原無報酬，惟至近時，法律准許市集會議決給予市集長以辦公費，最近行政法院更承認此權之擴大解釋，故市集長之領受薪俸，漸有實現之趨勢。

市集長為中央政府之代表，一般的法律與命令，由彼在市集負責印發與執行。因其為中央政府之代表，故郡長可令市集長停職至一月之久，內政部長更得延長停職至三月之久，並得由政府下令免職。

市集長又為市集政府之行政長官。彼監督警察，收入與公共建築物，並普通充任市集之代表。

市集長所負責之「市集警察」其目的為「保持秩序，公共安全與公共衛生」，並包括一切有關交通安全，街道清潔，電燈，危險房屋之取締，以及秩序之維持等事項。

市集長又爲生育，死亡與結婚之登記員。發給人民結婚證書，並充學校委員會之主席。市集長屬下之官吏，大多由彼委任，其薪俸亦由彼規定。一九三〇年之法律案，規定保障市集僱員之職位，並規定設立區懲戒委員會，每區至少須包括十五市集，每一委員會含有市集長，佐治員或市集議員三人，與市集官吏或僱員三人。

佐治員 (Maires Adjoints, Deputy Mayors) 之選出，其方式與市集長之選出相同。普通在居民有二、五〇〇或以下之市集，有一佐治員，而在人口衆多之市集，則佐治員可多至十二人。里昂有佐治員十七人。

在較小之市集，市集秘書 (Secrétaire de Maire, Mayoral Secretary) 普通爲市集校長，但在較大之市集，則市集秘書爲一專任官吏。

### 保與區

保 (Canton) 與區 (Arrondissement) 爲市集與郡間之行政區域，但不甚重要。保乃爲司法與選舉之目的，由若干市集集合而成之區域。區係於一八〇〇年產生，又於一八三三年改組，爲郡之一行政分區。

在每區有一區議會 (Council)，每保至少選舉議員一人，全區不能少於九人，任期六年。區議會照例在郡議會之八月（財政）會議之前後開會，提出意見，貢獻於郡議會，並將區所擔負之稅額分配於區內之各市集。區議會在其他時間亦可開會，關於郡之事務，發表意見。區議會無財產，亦無預算。

區之行政長官爲郡佐 (Sub-prefect)，係由中央政府任命，其在區中所佔之地位，與郡長在郡所佔者相似，

但其所有之權限，係由郡長容許者。一九二六年之命令，減少郡佐之數額，由二七四降爲一六八，但將其職權予以增加。

## 郡

國之劃分爲郡 (department)，係一七八九年國民會議之新政。共和八年一月二十八日（一八〇〇年）之執政官法 (Consular Law)，規定郡由郡長與郡議會治理，此二者均由首席執政官 (First Consul) 委派。在一八三三年，郡議會改由民選，惟選舉權略有限制，至一八四八年，制限選舉權擴大爲成年選舉權，至一八七一年，遂成立現制。

在一九三一年，郡額總計有九十，其人口自九九、四〇三至四、九三三、八五五不等，其面積少者有一八五方哩，多者有四、一四〇方哩，平均超過二、〇〇〇方哩。

郡之長官，稱爲郡長 (Prefet, Prefect)，爲惟一負責之行政官吏。郡長係由內政部長推薦，提請總統任命，執行職務。直至升遷或免職之時爲止。

郡長之任命，在法律上並無資格上之限制，每隨政治爲轉移，故郡長常爲現政府之政治代表與選舉代理人。郡長之薪俸，由國家給付。

郡長爲所有中央各部之地方代表，郡內之一切屬吏（包括學校教員）幾全由彼一人任命。關於全郡之警

政與衛生，郡長有廣大之權力，對於市集及市集長，彼亦有極大之控制權。

郡長任命「諮議」(Chef de Cabinet)一人，此實爲其私人秘書，除秘書長(General Secretary)而外，所有郡之屬吏，亦皆由郡長任命，祕書長由中央政府任命，並不需要特別資格。一九二六年之命令，將大多數祕書長予以裁撤，但一九二九年四月之法律，又悉予恢復。

郡參事院(Conseil de Préfecture, Prefectoral Council)有參事三人，由中央政府任命，並支少額薪俸。參事年齡至少須達二十五歲，並須爲律師，或曾受行政訓練者。參事得向郡長貢獻意見，但郡長無必須遵從之義務。參事院之主要職務，爲充任初級行政法院。一九二六年之命令，將郡參事院之數額，由八十六減爲二十二。

郡議會(Conseil-général, Council-General)爲郡之代議團體，議員少者十七人，多者六十七人，每保選出一人。議員任期六年，每三年改選半數，年齡至少須達二十五歲，並須爲選舉人或選舉權人。郡之官吏，不得爲議員，一人不得爲一個以上郡議會之議員。依一九三一年之命令，議員得支每日出席費六十至七十五佛郎，由家起程超過二公里者，並得支旅費。

議會自舉主席，並自定議程，開會對人民公開，一年開例會兩次，並可以中央政府之命令，或三分之二議員之請求，召集臨時會，郡長得出席演說，惟當議會審查其帳目時則否。

郡議會之職務，與市集議會之職務不同，係由國會法案——主要爲一八七一年八月十日之法律——所明定者，內中包括以下數項，即將擔負之直接稅額分配於各區，在法定範圍內規定郡稅，許可郡借款，維持郡道路及

其他公共建築物，初級及中級師範學校，贍養窮苦無依之孤兒，並設立與維持（此乃任意的）窮苦救濟院，瘋人院等機關。

關於中央政府所交議之問題，郡議會亦須貢獻其意見，凡關於非政治性質之事務，郡議會俱可有所決議。

自一九二六年之命令發布以來，郡議會通過之決議案，若中央政府不以其越權，而下令予以取消，則在六星期之內即須執行，惟決議案亦有需要中央政府下令許可者，但爲數甚少，且大抵與財政有關。

郡除在權限上受此諸限制，並由郡長行使一般的控制而外，尙受財政上之限制，服從參政院之行政的司法權（此二者容後說明），郡議會並得由中央政府下令解散。

郡議會每年必須委派四人至七人，組織一常務委員會，名郡常務委員會（*Commission départementale*, *Department Standing Committee*），此委員會每月至少須開會一次。此團體之僱員，係由郡長任命，開會時，郡長得出席參加，但會議不對人民公開。

除徵稅借款之權而外，其他凡羣議會所委託於此常務委員會之權，該委員會均得行使之，但郡議會僅得委託特定職務，且能於一定期限內完成者，不得概括的拋棄其固有之職權。

此郡常務委員會亦自有其固定之職權，即審查郡長之預算案，且提出報告，調查郡長之財務行政（郡長之財政月報，須送交該委員會），分配郡之某某種稅收，並對郡長締訂之契約予以許可。

## 財政

無論在市集或郡，地方收入之主要來源，均爲「生丁附加稅」“centimes additionnels”（「生丁爲一佛郎百分之一」）此稅制之原則，爲每個地方政府，爲供其本身之用途，得在每種「直接稅」“direct taxes”之上，加徵百分之一之附稅，所謂「直接稅」以在一九一七年前，爲供國家用途需要徵收者爲限。

此等國家稅，在今日實際已不徵收，但土地稅，土地房屋稅，房屋租金稅，貿易與職業之執照稅，仍假定爲存在，以爲徵收生丁附加稅之根據（註一）

郡或市集（或郡與市集）在此諸稅上所加徵之「普通生丁稅」之數額，係由普通法律規定。但市集另有所謂「例外生丁稅」“extraordinary centimes”，更可徵收其他許多種生丁稅，以「補收入之不足，此諸種生丁稅有一最高限度，每年由郡議會在今年之「財務法」(Finance Law)所規定之範圍內予以決定。但此最高限度，若經郡長許可，亦可超過。

市集亦得在許多種事項上徵收地方稅，一九二六年八月之法案，與同年十二月之命令，對此予以規定，列舉得徵收地方稅之事項，關於估價方法，以及每種稅所能有之最高稅率，亦俱有規定，稅率之高低，大抵係依市集人口之數額而定。得徵稅之事項，有以下若干種，即：零售之酒類，馬騾，馬車，公私彈子桌，俱樂部，會社與集會場所，陽台及其他凸出之建築物，汽車，自動腳踏車，鋼琴，風琴及小風琴，家僕，男女教師，煤氣燈與電燈及用煤氣與電氣之燃



燒物，遊戲場，夜晚俱樂部，賽馬會，廣告，射獵權，自動販賣機，小販，狗，咖啡店外之桌，公園中之椅，等等。但此諸種稅源，實難有鉅額收入可言。

有一起源甚古之地方稅，稱爲「入市稅」(octroi)即貨物進入一市集時，該市集即向之課稅，但現今市集之仍課此稅者，已逐漸減少。在一九一九年與一九二六年間，徵此稅之市集，由一、一六五，減爲一、一〇〇。在一九二七年，市集之予以廢除者，有二三，在一九二八年，有一四。但在許多市集，此稅仍爲重要稅收之一。

市集收入之另一重要來源，爲「公共基金」(les fonds communs, "common funds")，此基金係在同時期成立，內中包括若干種國家稅稅收之分額。例如，酒精稅稅收之三分之一，依照各市集人口之比例，而分配於各市集，啤酒稅稅收之二分之一，則依照各市集在一九一三年之消費量之比例而分配之。爲補助郡與市集之經費起見，對商業賣出額，汽車與身分證所課之稅之稅收，亦同樣辦理。

但附加生丁稅，不僅爲市集之主要稅源，抑亦爲郡之主要稅源，自一九二五年以後，郡對市集徵收之事項，亦得徵稅，但郡所能徵之最高限度，祇可及市集所能徵之最高限度之半。

郡與市集得自由舉行三十年期內之借款，但以借款負擔不超過「附加生丁稅」之最高限度者爲限。如借款需要增加生丁稅之額數，市集須得郡長之許可，如借款期限超過三十年，則市集或郡須得參政院之命令。一九三一年之法案，與一九三二年三月之命令，規定關於借款之利息，由國庫對郡與市集給予幫助。

市集之預算案，由市集長提交市集議會表決，再由郡長核准，但在稅收至少有三、〇〇〇、〇〇〇佛郎之市

集，則其預算案必須由內政部長提請總統許可。

郡之預算案，由郡長編製，由「郡常務委員會」審查，由郡議會表決，再由命令核准。

若在市集與郡之預算案中，關於必須履行之職務未設定充分款項時，郡長有增加支出項目之權，於必要時，並得使徵特別稅以彌補之。此即所謂「增加預算項目權 (inscription d'office) 是也。

## 巴黎

巴黎與森恩郡 (Department of the Seine) 之行政，與法國其他部分之行政不同。

森恩郡郡長在森恩郡 (包括巴黎) 之地位，與他郡郡長相同，同時，除「警察」方面之職務外，彼又執行巴黎市集長之一切職務。

警察方面之職務 (衛生事項之監督，妨害衛生或含危險性之工業之檢查，以及交通之管理等，俱包含在內) 係由警監 (Prefect of Police) 執行，彼為森恩郡郡長之同僚，而非其屬吏，由總統依內政部長之意見任免之。

巴黎之市集議會，有議員八十人，凡成年人均有選舉權，議員任期四年，並支薪俸。議會有六常務委員會，並隨時組織特別委員會。但議會與委員會之權力，幾全係諮詢性質，議會對郡長與警監所處之地位，較在國內其他市集，尤為低下。

森恩郡郡議會除巴黎市集議會議員爲郡議員外，另有議員四十人，由巴黎外之二區選出。議會之一切決議，幾全須得中央政府之許可。在森恩郡，無所謂「郡常務委員會」。

爲低級行政之目的起見，巴黎分爲二十區，在每一區有一市集長與三佐治員（在居民有二〇、〇〇〇以上之區，有佐治員五人）均係由總統任命，僅爲森恩郡郡長之代理人而已。

在巴黎，諮詢機關頗占重要地位。有所謂「衛生健康委員會」（Conseil d'Hygiène et de Salubrité），依定期開會，關於各方之公共衛生，均受諮問，係由下列人員組成，即：由中央政府指派者若干人，市集會議員二人，當然委員如巴黎醫科學校教授等，市集工務指導員，陸軍衛生局（Army Sanitary Board）局長，建築長，任官職之工程師二人，及其他，以警監充任主席。在每一區，均有一相似之地方委員會每月開會，市集長任主席，向中央會議報告地方之情形。

在巴黎，公共救濟事業（包括醫院，瘋人院等之管理）專歸一局監督，該局由郡長，警監及其他十八人組成。此十八人中有五人係由總統任命，二人必須爲市集會議員，其餘則有一定之資格。在每一區內，均有一慈善局（Bureau de Bienfaisance）由市集長與十二行政人員組成，而區又分爲十二分區，每分區受一局員管轄。

### 對地方政府之控制

由上述，吾人可知在各郡，一國家官吏——郡長——對郡之民選的郡議會，對郡內每個市集——無論大小

——之市集長與市集議會，均有絕大之控制權。

郡長有停止或取消市集長之命令之權，有停止市集佐治員與市集議員之職權之權，有取消或駁斥某某決議之權，有審核市集預算決算之權，有許可市集稅超過一定最高限度，與舉行不需中央命令認可之借款之權，有對市集與郡之建築，認為其「有裨公益」而予以准許之權，有制定條例，以保障公共安全，衛生與秩序之權，有任命郡所有官吏之權，有藉「添加預算項目權」而使徵地方稅之權。郡佐在郡長所委託之範圍內，執行控制權。

一九二六年之命令，顯然趨向分權之途，但所使地方政府免於中央官吏控制者，僅一二方面而已。依該命令，市集議會不需郡長同意而自由行動之權限擴大，尤其關於財產之徵發與房屋之建立，祇須不為此借款，即得自由處理。市集長有自由召集議會開會之權。市集議會之決議之必須獲得郡長許可者，若請求後在四十日內無有答覆，即認為業經許可，而在以前若於三十日內無有答覆，則認為業經拒絕。

但關係市集之主要改變，為郡佐之重要性增大（同時郡佐數額減少），除最大之市集而外，對於所有市集之預算案，郡佐有許可之權，並充任市集長之顧問，因此，有許多問題，不需如以前與郡政府作長時期之磋商，而可迅速獲得解決。

對於郡議會之決議，郡長不得再藉口不便而予以取消，祇能因其越權或破壞法律而取消之。

馬斯貝調爾 (Maspetiol) 與拉樂可 (Laroque) 二氏，謂自有一九二六年之改革以來，對市集議會行動之控制，較對郡議會行動之控制為嚴厲，現今郡議會對於許多事項——如不動產之轉讓，預算案等——可作最後

決定，而市集議會之決議，則須得郡長之許可。此種情形，與在一八七一年與一八八四年之法案下之情形正相反，但被人認為合理，蓋在郡，郡長對郡議會關於整個事務先予以訓令，此即間接實行控制，而市集議會既不受此種預防性之控制，則控制之應較嚴厲，自無足怪。

### 行政的司法權

在法國政府制度中，有一固定之原則，即行政機關不受普通法院之裁判，而有行政法與特殊法庭，以解決行政機關彼此間及行政機關或其官吏與私人間之爭端。

最高行政法院為參政院 (Conseil d'Etat Council of State)，院長由司法部長兼任，並包含各部部长，此外有支薪的「普通」參政員三十五人，於任免令通過國務會議後由總統任免之，更有不支薪的「特別」參政員二十一人，乃由高級行政長官兼任，僅須由總統下令任免。

參政院為最高行政法院，其審判之組織如下：

(一) 特別訴訟組 (section spéciale du contentieux)，專理關於選舉及賦稅之事件，有主席一人，普通參政員 (支薪的) 十二人 (此組又可分為二個或二個以上之小組，每個小組，可獨立裁判)。

(二) 訴訟組 (section du contentieux) 受理其他訴訟事件，有主席一人，與普通參政員 (支薪的) 九人。

(三) 公開審判會議 (Assemblée publique du contentieux) 包含訴訟組，並有普通參政員參加，由參政院副院長任主席，審理特別重要之事項，例如對於一官吏之措施，以其越權而宣告無效是。

參政院下判決後，不得上訴。

初級之行政法院，為各郡之郡參事院 (Professionnel Council)，此已述之於前，其所審理之事件，為徵稅估價，市集長之措施（例如關於不衛生之住宅），選舉之爭執，由土地之售賣與公共建築物而生之糾紛，關於間接稅之若干問題，及許多其他事項，郡參事院下判決後，得在兩月內向參政院上訴。

### 公共事務之行政

公共衛生——公共衛生乃「市集警政」之一部分，除由市集長負執行之普通責任外，依一九〇二年之公共衛生法 (Public Health Law) 更須徵詢市集議會之意見，制定條例（須得郡長之許可），以防止傳染病菌之傳播，並維持房屋與行道等之衛生，對於自來水與垃圾之處置，尤為注意。中央政府並為城市集與鄉市集制定模範章程。

在人口達或超過二〇、〇〇〇之城市，與為養病之地且人口至少有二、〇〇〇之市集，市集議會必須組織「衛生局」 "bureau d'hygiène"，在市集長監督之下，依照一定條例，執行一九〇二年之法律。

郡長對於全郡之公共衛生，掌握直接與間接之大權，有郡衛生委員會 (Departmental Council of Hy-

biens) 向之貢獻意見，此委員會有郡議會就議員中選出者二人，醫生三人，化學家，工程師，建築師與獸醫各一人。教育——法國之教育制度，完全以國家為主體。大部分歸教育部管理，而農業教育則歸農業部管理，工業與商業教育，則大致歸商業部管理。

在教育方面，法國分爲十七大學「區」University "regions"，或十七郡組合。

郡爲掌理初級教育之行政單位。郡之行政長官，爲郡長與中學督學，此二人分任郡初級教育委員會 Conseil départemental de l'enseignement primaire) 之正副主席，此委員會有師範學校校長二人，小學督學二人，郡議員四人，與由學校教員選出之男女教員各二人。

小學校之教員，全由郡長委派。

小學校之校舍，由市集供給並維持，但關於建築事項，在必要時，中央政府給予補助金。

郡議會委派代表至各保視察學校。在每個市集，市集有視察學校並維持其衛生之權，且在一地方「學校委員會」中充任主席。

每郡必須設立並維持一師範學校，但教員之薪俸與學生之生活費，由中央政府付給。

中級教育，有以下各學校：

(一) 專門學校，由市集設立並維持，校長與教授之薪俸，由市集付給至少五年。中央政府在某某種情形下對市集給予補助年金。

(二) 中學校 (Lycées) 由中央政府、郡與市集設立並維持。市集供給並維持校舍，關於修繕校舍事宜，市集可取得補助金，惟不能超過支出總額之百分之五十。

道路——法國之道路，分爲以下各種：

(一) 國道 (Routes nationales, National Roads)

(1) 由巴黎至國境或重要海陸軍駐紮地之路；

(2) 次要相似之路；

(3) 連接重要都市至巴黎及連接重要都市彼此間之路。

(二) 郡道 (Routes départementales, Department Roads) 連接一郡或鄰郡之主要城市。

(三) 近道 (Chemins vicinaux, Vicinal Roads)

(1) 重要交通之近道 (De grande communication) 連接市集至主要城市，或至一大火車站；

(2) 利益共同之近道 (D'intérêt commun) 連接一羣市集至地方中心，或至一次要火車站；

(3) 普通近道 (Ordinaires) 連接市集或小村落。

(四) 市街 (Rues, Urban Streets)

市街即城市中不爲國道或郡道之部分之街道。

(五) 村路 (Chemins ruraux, Rural Roads)



村路大抵爲狹徑。

國道與郡道（亦稱爲大道 *La Grande voirie*）係由工務部長管理與監督，在各郡，有郡長爲其代表。巴黎之街道（由於中央給予鉅額補助金之關係）亦包括於大道之內。

所有國道，須由中央政府之一局名橋梁道路局（*le Service des Ponts et Chaussées*）者建築與維持，郡道亦得由該局建築與維持，（普通即由該局辦理，）國道與郡道之費用，全由中央政府與郡分別負擔。

道路之定爲國道，由部長命令行之，其定爲郡道，由郡議會決議行之，但如欲建築一新國道，則須特爲制定法律。

國道與郡道之交通，均由郡長負責管理。

其他之道路（稱爲小道 *la petite voirie*），均由內政部長監督，其在地方之代表爲市集長，間或爲郡長。「近道」屬於市集，但所有有關近道之工程，均由郡或郡長辦理，費用由郡與市集分擔。

關於一切小道，市集時常取得補助金，由中央政府貸予款項之事，尤所習見。

此諸種道路之區分，由地方政府之決議定之。較重要道路之區分，則由郡議會決議後，再由郡長核准。

公共救濟——關於若干種必須履行之公共救濟職務，其行政由郡長負責，此職務關係以下各項：（一）救濟貧苦兒童，（二）免費之醫藥救濟，（三）救濟精神痛苦之人，（四）對年老、衰弱與殘廢者，必須給予救助，（五）救濟大家庭，（六）產科醫院。此諸種職務之費用，法律規定由郡與市集負擔，中央政府並給予補助。

在市集中有（一）醫院與療養院（即收容衰老之人等等之機關）（二）「慈善局」“bureau de bienfaisance”與（三）「救濟局」“bureau d'assistance”每一市集有一救濟局，但不必定有醫院，療養院或慈善局。但救濟局祇不過為執行郡之職務之一地方機關而已（惟在無慈善局之市集為例外）。該局由醫院委員會委員組成，如無此種委員會，即由郡長組織。

醫院或療養院委員會（行政委員會）有市集長一人，另有委員六人，其中四人，由郡長指派，任期四年，其他二人由市集議會選舉，任期與其在議會之任期同。

慈善局之組織，與此相似，有救助年老者以及其他無有使郡政府必須救助資格者之權，於給予救助以外努力尋取其他方法以爲之助，例如代覓工作，住室，分配之園地等。

局之費用，多半以「貧民捐」（droit des pauvres）維持，此捐實際爲一種娛樂捐。市集亦給予補助金，並有若干職務受中央政府或郡政府之津貼。醫院與療養院亦可分得貧民捐捐收之一部分，但其經費大抵得自捐款，墓地置塚稅，市集當舖之贏利，捐募及病人付款。

警政——憲兵隊（Gendarmérie）係由中央作戰部組織與維持（大多由老弱之兵士組成），惟與內政司法兩部亦有關係。憲兵隊巡邏城市與鄉村，對鄉間尤爲注意，受其軍事長官之指揮，郡之郡長，與市集之市集長或警監得「請求」其協助，以懲罰罪犯或維持治安。

在市集，警監（Police Commissaire）負執行警務與管理市集警察（警長，警察，看守人等）之責，市集無警

監者，由市集長負責，在許多方面，彼須得郡佐之許可。

在居民有五、〇〇〇至一〇、〇〇〇之市集，必須有一警監，居民增多一〇、〇〇〇，即多加一警監。

在較小之市集，警監由郡長委派在居民超過六、〇〇〇之市集，警監由內政部長推薦，由總統委派，在有關一般利益之事項上，彼受郡長指揮，在地方事項上，則受市集長之指揮。

在居民超過四〇、〇〇〇之市集（但巴黎、里昂、馬賽（Marseilles）、土倫（Toulon）與尼斯（Nice）爲例外，此諸地有國家警察隊，）警務人員，由總統依市集議會之建議下令任免。在所有其他之市集，各種警官，警察，由市集長得郡長或郡佐同意後委派之。

市集與鄉間警務之費用，由市集負責，並爲「必須支出的。」

### 結論

著名權威學者巴德雷米先生（M. Joseph-Barthélemy）稱：「謂現今之法國，仍如拿破崙時代之中央集權，實爲一極普遍而極嚴重之錯誤；現所存者，僅集權之軀殼而已。」氏又謂：「自於一八七一年八月十日公布郡法，並自於一八八四年四月五日公布市集法以來，吾人可謂郡與市集之事務，係由民選議會治理。」

但巴氏又言及行政監督（tutelle administrative）一制度之威力。氏謂：「法國不能八十七郡議會與三萬六千市集爲所欲爲，」「在市集，決議之權，驟視之，雖似較在郡者爲大，但實際一切重要之決議，一切關係市集

存在之決議，必須取得郡長之許可，始能執行，不得許可，則市集議會雖欲改變一街名，亦不可能。」

就吾人所得之一般印象言之，可謂法國之地方行政，雖有一九二六年命令之發布，但現仍完全重在中央集權，現今民選議會之職權，既在財政之受束縛，而直接對中央政府負責之官吏，又代表中央執行控制而限制之，故地方自治，縱即存在，而亦僅由於寬容而已。吾人之爲此言，或可去事實不遠也。

關於地方政府制度之惟一顯著的改革運動，乃係一部分法國人主張設立較郡爲大之行政區域。吾人可謂一九二六年十一月之命令第八條，即略迎合此種要求，准許並鼓勵郡與郡爲辦理特定事業起見，組織郡聯合。區之繼續存在問題，似仍未確定。一九二六年之命令，有予以廢除之趨勢，但日後之事實，又表明區有繼續維持之傾向。

法國中央政府已決定對賦稅制度大加改革，但在一九三五年以前，改革尙不能完全實行。最其中重要之點，爲廢除附加生丁稅，而使郡與市集之收入，直接根基於土地稅，家屋稅與商業稅。而且，郡與市集之許多經費，將由中央政府承受負擔。

(註一)參看本章末尾

### 參考書

Traité élémentaire de Droit administratif. H. Berthélemy (Paris).

Traité de Droit administratif. Haurion (Paris).

Principes de Droit public. Jéze (Paris).

La loi municipale. Léon Morgand (Paris).

Manuel de Droit Elémentaire. R. Foigné (Paris).

(區土籍警察有學新編)

How France is Governed. R. Poincaré (1913. London: Fisher Unwin).

Local and Central Government. Percy Ashley (1906. London: John Murray)

The Government of France. Joseph Barthélémy (1924. London: Allen and Unwin)

L'Hygiène Publique en France. A. Landry (1930. Paris: Lib. Félix Alcan).

La Tutelle Administrative. Maspétiel et Laroque. (Paris: Lib. Sirry).

La revue générale d'administration. La revue municipale. La vie communale et départementale.) Le mouvement communal français. (Paris.)

## 第三章 比利時 (Belgium)

比利時王國係於一八三〇年宣布獨立，其現行之地方制度，一部分根基於法國制度，緣在一七九五年至一八一四年間，當比利時為法國之一部分時，曾實行法制，另一部分則係根基於一八一五年至一八三〇年間設立之制度，此時比利時則為荷蘭之一部分。自一八三〇年以來，地方政府之組織與職權，迄無重大之變更。在十九世紀之末，比國實行普遍成年選舉與重複投票之制，至一九一九年，採行現今之選舉制度。

### 選民

無論男女，凡年齡至少達二十一歲，並曾在選區住居六月或以上者，均為地方會議之選民。投票為強迫的。

### 市集

比國分為二、六三六市集 (communes)，其行政組織，均屬於同一制度，惟人口之多寡不同，由一〇〇以下，多至將近三〇〇、〇〇〇。但在數點上，大市集與小市集不同，關於房屋之條例，即其一例。

有數大城市 (布魯塞爾 Brussels 即其中之一) 包含一羣市集，每個市集各自為政。

市集長(Burgmeister, Burgomaster)爲國王之代表,並爲市集議會之執行長官,由國王任命,向例係由議會中選選,但得省議會之常務委員會同意後(見後),可由非議員之市集選舉人中選選之。市集長任期六年,其薪俸由市集議會決定。

市集長既爲國王之代表,故須負監督執行法律與勅令及省令之責。彼亦擔任登記吏(Officier de l'état civil, registrar)與地方警監之職務。

市集議會(Conseil Communal, Communal Council)之議員,係依比例代表制選出,任期六年,每一市集爲一選區。

市集議會候選人之資格,爲有本地籍貫,年齡達二十五歲,並在市集有居所,但在人口少於七〇〇之市集,最後一種資格,可以取消。省長,常務委員會委員,屬於省與市集及若干其他之官吏,無被選資格,有一定之親屬關係者,亦不得被選。一人不得同時充二市集議會之議員。

市集議員(包括市集長與參事等,此二種官吏,容後再述)之額數,在人口少於一、〇〇〇之市集,爲七人,在人口達或超過三〇〇、〇〇〇之市集,可多至四十五人。市集議員(參事除外)不支薪俸,但得常務委員會之許可後,得支少額之車馬費,普通每出席議會或委員會會議一次,領取券一張。

市集議會開會次數之多寡,視事務之繁簡而定。市集長任主席,若彼非爲由議會外被任命者,則並有投票權。當議會開會討論有關市集財產或財政之問題時,若非出席議員之三分之二,決定爲人民利益計,應秘密開

會，則會議必須公開。議會討論個人問題時，會議必須秘密，若非法律有相反之規定，會議向係公開。

市集法 (Communal Law) 規定「議會應管理一切有關市集利益之事項，對於上級機關交下之其他一切事項，應通過決議。」

關於市集內部之事項——警察，各機關，業務，建築物與財產——議會有制定條例之廣大的權力，除有特別規定外，關於此諸種事項之條例，不需得高級政府之許可。但警察條例必須不違背中央或地方政府之法律與條例，並必須與維持秩序，公共和平及安全之原則相合，否則即為違憲，法院將拒絕執行刑罰。

市集長參事會 (Collège des Bourgmestre et Echevins, College of Burgomaster and Aldermen) 為市集議會之執行委員會，內中包含市集長，參事與市集秘書，市集長為當然主席，並有投票權。參事係由市集議會就議員中選出，任期六年，現今在人口達或少於一〇、〇〇〇之市集，有參事二人。在較大之市集，參事由三人增多至七人。參事得支薪俸，薪俸由市集議會規定。

市集長參事會之會員，集合負責，但在實際上，各種之事務，有時分配於各個人管理。

市集議會或參事會之決議，如有越權或妨害民衆利益者，省長得予以廢止，國王得予以取消。

市集秘書 (Secrétaire communal, Communal Secretary) 由市集議會得常務委員會同意後任命之，市集議會得該委員會之同意，且可予以停職或免職，市秘書如遇免職，得向國王申訴。彼決非中央或省政府之一代表，而純粹為一市集官吏，並完全受市集政府之指揮。在較大之市集，彼執行各種重要之職務，而在小市集，充任



市集長者，每每對行政之事，不甚了然，有賴於祕書之協助，於是祕書遂處於相當負責之地位。

市集歲入徵收吏 (Receiver Communal, Communal Receiver) 係由市集議會任命，議會並得予以停職或免職，其薪俸由議會規定，市集之款項，全由彼一人經手。一人不得兼任祕書與歲入徵收吏，惟在人口少於一、〇〇〇之市集，並得國王許可者爲例外。

最近有一法律，將全國市集祕書與歲入徵收吏之最高俸額予以規定。

### 布魯塞爾

布魯塞爾城市爲十八獨立市集之集合體，在各市集，布魯塞爾市集處於中心地位。比國會屢次試圖將十八市集合併爲一城市，或設立一中心團體如倫敦郡議會 (London County Council) 者，但迄未成功。十八市集之市集長，按時在布魯塞爾市政廳 (Brussels Town Council) 集會，但其決議無執行力，且其所決議者，常爲次要之事項。

布魯塞爾市集有一議會，議員有四十一人，由全體人民選出，一年普通開會約二十次，議員每日支領車馬費七十五佛郎。市集長任議會主席，爲一政治的議員，由中央政府任命，市集長與參事七人組成執行部。

### 省

比國分爲九省 (provinces)，其面積自九二〇方哩至一、七〇六方哩不等，人口之數額，依據一九三〇年之調查，少者有二二〇、九二〇，多者有一、六八〇、〇六五。

省政府之長官爲省長 (Gouverneur, Governor)，由國王依內政部長之意見任命之。省長由中央政府給予薪俸，但薪俸之額，不敷其必要之開支。中央往往將此位置畀予與政府同黨之人。

省長既爲中央政府之代表，故監督省之行政官吏，並負本省組織良好之責。除軍隊與司法而外，所有其他公共事務，均爲省長之職務。關於公共秩序與安全之維持，省長得任意支配憲兵隊。

省長不能自行制定省條例或對省內人民發布命令，但彼可使人民服從國王及省議會所制定之法律與條例。

省議會 (Conseil provincial, Provincial Council) 議員之數額，依人口之多寡而定，少者四十四人，多者九十三人。議員係依比例代表制選出，任期四年。議員不支薪俸，但由省庫給予旅費與維持費。

如欲充省議會議員候選人，必須有本地籍貫，年齡至少二十五歲，並住居於本省。衆議員，參議員與許多種類之官吏，均無候選資格。以結婚取得比國國籍之婦女，無當選資格，在若干種場合，有家屬關係者亦在被摒除之列。

省議會每屆會議均由省長開閉，但主席與副主席則由議會選任。議會每年開例會一次，開會向例公開。

省議會在地方行政方面之職務，有以下各項：維持並監督村路與省路，以及航路，排泄沼澤，防止人與獸之傳染病，設立並維持若干種慈善與教育機關，如公共學院，聾啞院與工業學校。除地方警務命令以外，議會更得制定

條例，以維持秩序，治安與公共衛生。

選舉省之參議員，提出行政長官之人選，建議改變地方政府之管區，以及將省所應擔負之直接稅分派於各市集，此皆為省議會之職責。

省議會每四年由議員中選任一委員會，名常務委員會 (Députation Permanente Permanent Deputation)，委員有六人，另以省長為主席。委員領受薪俸，依一九三二年法律之規定，其最低額為二五、〇〇〇佛郎，各省得任意增益之。而且，寓所遼遠之委員，並得支旅費。此諸種費用，均由中央政府付給。

常務委員會同時為中央政府之直接代表，為省政府之執行部，並為一行政法院。實際上除在最後一種情形外，委員會開會均不公開。

關係省之經常行政之一切事項，均由委員會辦理，特別關於預算之編製以及財政情形之報告，由委員會負責。

省之事務，通常經過以下三階段，即：(一)由省長或其屬下官吏調查與籌備，(二)由議會或常務委員會討論與決議，並(三)由省長執行。在若干場合，尤其在省長為一疏懶之人時，委員會可代省長執行決議。

委員會對市集議會在若干方面有監督控制之權，在某某種情形下，得對其決議提示修正意見。

委員會為一行政法院，但在此方面之權力，會時受限制。委員會判決後，當事人得向控訴院或國王上訴。省議會或常務委員會之決議，如有越權或違背公共利益者，國王得予以取消。所有省之預算，賦稅與借款，均

須呈請國王許可，對於省議會關於其他若干種事項之決議，省長得予以保留，呈請國王考慮。

省登記吏 (Greffer, Provincial Registrar) 由常務委員會推薦，提請國王任命，任期六年，任滿後，並得連任。彼為一中央政府之官吏，隸屬於省政府，協助執行其職務。省議會與常務委員會開會時，彼出席記錄。彼在省長指導下監督省之各機關，保管檔案，並為省之監印官。

### 區與保

在行政上，省分為區 (Arrondissement)，在每區，中央政府派一代表，名為區監 (Commissaire d'Arrondissement)，相當於法國之郡佐。此種行政區分以及區監之職位，在今日均不甚重要。區監之主要職位，為監督居民在五、〇〇〇以下之市集，但如其中之市集適為一區區政府之所在地者，則為例外。

區又分為保 (Cantons)，保為司法區，亦為省選舉之選區。

### 財政

市集之收入，一部分為「市集基金」(Fonds des communes)，市集積金之構成，在過去時有變動。在一九三一年之財政法案下，市集積金之來源，共有以下各項：

(一) 財政部每年由國庫付出一五〇、〇〇〇、〇〇〇佛郎，自一九三一年正月一日起，每年增加五、〇

〇〇、〇〇〇佛郎。

(二) 股份收入稅稅收之二十分之一。

(三) 有職業人薪金恤金稅稅收之四分之一。

(四) 土地稅稅收之十分之一。

(五) 在居民少於六、五〇〇之市集，跑馬場稅稅收之十分之三。

市集積金對各市集之分配方法，為：二十分之八，比例於有建築之土地之估價，二十分之三，比例於無建築之土地之估價，二十分之九，比例於人口，在一九三一年，「市集積金」之總額，計有二八〇、三八一、五六八佛郎五九。市集亦由數種國家直接稅，領受一定之分額，並得在其上附徵生了稅，至一限定之額數。而且，在一九三一年七月之法案下，中央付出二〇、〇〇〇、〇〇〇佛郎，分配於收入較在一九一三年增多不及八倍之市集。

市集得國王許可後，對於非國家稅之目標，且非法律所明白除外之任何事項，俱得徵稅。在一九三二年，曾有一研究勅令之著作發表，內中稱以下各項，已被中央政府認為可由市集課稅，即工業（煤礦，發電機，職員，造磚業之工人，鋅工廠，鑽石琢磨），房屋與改建，馬與其他載重之獸類，小販，籬笆與石牆，酒煙零售處，狗，公共檯球房，公共宴會，家僕，建立售物臺與使用碼頭之權利，招牌與廣告，馬廐，陽臺與窗上之鏡，焙器，遊藝俱樂部，公寓，馬車類，樂器，利息之積存，葬儀，墓地，掘墓，二輪自行車，三輪自行車，及其他自行車，遊藝附屬品，九柱戲用具，滾球，網球及其他在酒類零售處之遊戲，通氣窗，唧筒，鴿屋，與道路之修補。

舉行借款問題，必須由市集議會公開開會討論，議會並須加以審查，以便聽取居民之異議。市集議會舉行借款之決議，必須由常務委員會呈請國王許可，但若債額不超過五、〇〇〇佛郎，或不超過經常收入之十分之一，而在五〇、〇〇〇佛郎以內者，則常務委員會之許可已足。

有所謂「市集借款」(Le Credit communal)者，乃於一八六一年成立之一種借款制度，由國家負擔保責任。

區監，常務委員會，省長或國王，依照市集之人口，支出之數額，與呈請批准之決議之性質，而對市集之支出，予以監督。每年決算，必須交常務委員會，得其最後之核准。

各省領受下列各種稅收之一定分額，此乃財政部由指定之收入中給予之協款，即：投資收入稅，薪金恤金稅與摩托稅；此外，省在數種場合，得在主要之國家稅上加徵生丁稅。

省議會得國王許可後，可在下列若干種項目上徵稅，即：狩獵，軍器，狗，馬，馬車，自行車與酒煙售賣。

所有省之預算案，賦稅與借款，均須得國王之許可，其帳目由審計院(Cour des Comptes)審核，該院係由眾議員票選組織，任期四年。

### 公共事務之行政

公共衛生——公共衛生之管理，為市集政府通常職務之一，屬於地方「警務」範圍之內。

教育——初級教育，由市集政府管理，在此方面，市集政府有廣大之自治權。教育費由市集負擔，再由省與中央給予補助金。關於教職員之薪金，全數由中央給付。關於學校之建築費與維持費，大抵由中央政府給付三分之一，由省給付三分之一，餘數由市集負責。

中級學校由中央與省設立，市集得常務委員會之許可後，亦得設立之。在中級教育受中央補助之省或市集，中央對學校之管理，監督頗嚴。

道路——交通道路，在行政方面分爲兩類，即：大道（main）與地方道（local），後者又分爲城市之道（urban）與鄉村之道（parish）。

大道由中央或省管理，地方道由市集管理。

城市之道，包含城市之街，與在鄉村市集內聚集之房屋間（孤立之房屋，被認爲屬於大羣內）之道路。

所有其他之道路，稱爲鄉村之道，向例由市集維持。中央對貧窮之市集，得給予補助費，以爲造路之用，關於鄉村之道，省政府得國王同意後，可命令市集遵照其意旨辦理，並得委派視察員，呈報管理與行政之情況。

公共救濟——每個市集議會，組織一市集公共救濟委員會（Commission communale d'assistance publique），其經費一半來自市集之津貼，其餘大部分來自委員會所有之土地與其他之資產。但在各省均設有一公共基金，省內所有之市集，均須依照人口與收入之多寡，繳納相當數額以爲基金。中央政府設有數機關，但醫院、瘋人院以及聾啞盲教養院，多數均爲宗教界之人所設立，彼等由市集委員會以一定之比率付薪。

警察——在各市集，市集長統轄偵察犯罪之地方警察，並統轄維持秩序之行政警察。有時國王就市集議會提出之人選中委任一警監(Commissaire de police, Police Commissary)但非各市集均有之也。

### 結論

比國之地方政府制度，雖一大部分根基於法國之制度，但在比國，中央政府對地方政府之控制，絕不若在法國之甚。省長不若郡長之有權，中央政府不能解散省議會與市集議會，概括言之，民選之議會所有之權，大於由中央任命之官吏所有之權。在初級教育上，市集議會享有廣大之自治權，此尤爲可注意者，且警察亦由地方政府統轄。

但比國市集長非若法國市集長之爲民選，而係由國王任命，在預算決算上，常務委員會對市集議會以及國王對省與市集政府，均行使嚴厲之控制。

地方稅收問題，爲一重大問題，比國之市集，頗信仰地方自主權之原則，對於中央政府在世界大戰後之減少其收入來源，極爲不滿，中央政府曾數次設法，以使中央與地方政府均得其平，故現行之制度，不能謂爲固定。一九三一年一月之法案，在理論上爲恢復憲法所對地方政府保證之財政的自治權，但以後之部令，則又表明此自治權之恢復，徒托空言而已。

在地方政府選舉中，實行強迫投票，成績頗佳。



參考書

National and Local Finance. J. Watson Grice(1910).

Commentaire pratique de la Loi Communale. C. Williquet (4th ed. 1927. Brussels).

Dictionnaire de Droit Administratif. A. Giron.

Précis de Droit Administratif. M. Vautrière.

1: Action Communale et Provinciale. Le Mouvement Communal. Revue Communale de Belgique. (Brussels).

## 第四章 荷蘭 (Holland)

荷蘭之市集與省（與「防水區」(Waterschapen) 同爲荷蘭之行政單位）自來有廣泛之自治權。在昔共和時代，各省實際均有主權，中央政府幾於全不存在。在法國革命影響之下，舊共和之組織，於一七九五年崩潰，成立一中央集權之國家，國內各地方之自治權，大爲減削。在一七九八年以後施行之各種憲法法律，使情狀依舊未變。在一八一〇年，荷蘭變爲法蘭西帝國之一部分，自仍保持舊狀。數年後，荷蘭又恢復獨立，於一八一四年制定新憲法，依該法，元首立於中央政府之最高點。

省與市集依舊享有廣泛之自治權，但受一限制，卽其法令如與國家之普通法律或與國家之一般利益相衝突時，中央政府有予以取消之權。當荷蘭元首於一八一五年稱王號時，此制度仍繼續維持，以迄於今日。此制度之一般原則，原規定於憲法中，後又經一八五〇年之省行政法案 (Provincial Administration Act) 與一八五一年之市集行政法案 (Municipal Administration Act) 加以補充，此兩法案曾屢經修改，最後之修正法案，公布於一九三一年。

### 選民

地方政府之選民，與衆議院之選民相同，即凡屬荷蘭國籍而年齡不在二十五歲以下之男女公民，均有選舉權。

### 市集

荷蘭共有一、〇七七市集 (Gemeenten, Communes)，無論爲城市，爲鄉村，其地位則屬同一。有二十八市集，其人口竟在五〇〇以下。有七市集，其面積尚不及二五〇畝，而最大之市集，則超過七五、〇〇〇畝。

每一市集有一市集議會 (Gemeenteraad, Communal Council)，議員係由比例代表制選出，任期四年，至少七人（在人口不足或達三、〇〇〇之市集），至多四十五人（在人口超過二〇〇、〇〇〇之市集）。議員得領受出席費。

凡年齡超過二十五歲，非屬於所謂「窮人」 (persona miserabilis) 一類，且未經任何法律裁判制奪公民權者，均有當選爲市集議會議員之權。

市集長 (Burgemeester, Burgomaster) 由國王任命，任期六年，往往被命聯任，充議會與執行部之主席，握有若干種獨立的行政權力，其中包括警察長之權力。市集長雖爲中央政府之代表，但並不接受中央各部之訓令，其所處之地位，頗具獨立性。彼領受薪俸，退休時得享有卹金。在一九三一年，在人口約有五、〇〇〇之市集，平均之薪俸爲三、七〇〇佛羅令 (Florin)，而在人口由四五〇、〇〇〇至七五〇、〇〇〇之市集，平均薪俸，達

一九、〇〇〇佛羅令。

市集長參事會 (College van Burgemeester en Wethouders, College of Burgo-master and Aldermen) 爲市集議會之執行部。參事係由議會於議員中選任之，任期四年。在人口不足二〇、〇〇〇之市集，有參事二人，在人口自二〇、〇〇〇至一〇〇、〇〇〇之市集，有參事三人或四人，若人口超過一〇〇、〇〇〇，則有參事四人，五人或六人。參事領受薪俸，其數額依照人口之多寡而定，在一九三一年，由四〇〇佛羅令起至七、五〇〇佛羅令不等，彼等亦享有卹金。

市集議會每年至少必須開會六次，此外，市集長，市集長參事會，或相當比數之議員，得隨時召集議會開會。在較大之市集，議會通常每二星期開會一次，在較小之市集，每三四星期開會一次，但在小村鎮，則一年之中所開之會往往不超過法定之六次。一切會議除經特別決定外，俱係公開。

市集長參事會實際上爲一掌理一切之執行委員會，在大市集，通常每星期開會兩次，會議不公開。該會全體向議會負責，且在較大之市集，行政各部分之管理，通常委之於各參事。

除此之外，更無其他永久委員會，但議會指派委員會（完全由議會組成），使其在特殊事項上向市集長參事會貢獻意見，則爲極常有之事。

各市集有謀全市之優良行政之一般權力。有若干事項，由法律明定委之於市集長或市集長參事會。在地方上負執行國家法律之普通責任者，非議會，而爲市集長參事會，關於政策之決定，幾全爲議會權限內事，且必須由

執行機關執行，僅有時須上級政府之控制，此容後述之。但市集長參事會有甚多獨立之職責，議會所討論決議之事項，通常亦係由該會首先擬定。

有若干事項，爲一切市集在預算中所必須予以規定者，故吾人可稱之爲市集所必須履行之職務，茲臚列於左：

- (一) 編製市民登記簿與選舉人名冊；
- (二) 估價；
- (三) 管理市集之街道橋梁等；
- (四) 墓地之設立與維持；
- (五) 火災防衛；
- (六) 衛生警察；
- (七) 訂購中央政府與省政府之公報。

市集之主要官吏爲秘書 (Secretaris, Secretary)，彼由議會任命，但其薪俸則由省之執行部規定之，惟須經議會同意，並得國王之批准。秘書亦如市集長，必須在市集有一定之住所。歲入徵收吏 (Ontvanger, Receiver) 任命之情形，大致相同。在人口達或不足五、〇〇〇之市集，經國王同意後，市集長得被任爲秘書。

## 省

荷蘭有十一省 (Provincie, Provinces)，其面積由五二五至一、九四一方哩不等，其人口（在一九三〇年）少者有二二二、四六三，多者有一、九五一、〇四六。

省之長官，爲一欽命特使 (Commissaris, Royal Commissioner)，任期四年，充任省議會與執行部之主席，並總攬一省之大權，其薪俸由省庫支付。

省議會 (Provinciale Staten, Provincial Council) 爲民選，任期四年，議員額數由三十五人至八十二人不等，一年開會兩次，向例公開。議員出席開會時，受領出席費與車馬費。

省議會由議員中選派一省執行部 (Gedeputeerde Staten, Provincial Executive)，內中包括欽命特使，與部員四人或六人，特使充任主席，此執行部實際爲處理省務之一執行委員會，同時亦爲一行政法院。部員領受薪俸與卹金。

省政府之主要職務，爲修建，改良與維持省道路及其他工程，並監督負管理水堤與其他防止水患等之工程責任之團體 (防水區 Waterschappen)。

對有關一省利益之事項，省政府亦有制定章程之一般權力，惟所制定之章程，須經國王批准。

財政

市集——每年之市集預算案，必須由市集議長與參事編製，並由彼等提出於市集議會。預算案須得省執行部之批准，但省執行部之決定，無論爲批准與否，國王得予以取消。

市集議會關於地方捐稅之議決，必須在八日以內呈報省執行部，省執行部必須在六星期內呈請國王批准。在最近以前，市集稅之最重要者，厥惟地方所得稅。但在一九二九年公布一法案，將中央政府與市集間之財政關係，予以更改，同時在地方稅制上頗有變更，將地方所得稅逕予廢除。

一九二九年之法案在地方稅制上所產生之改革，有如下述：

中央政府設立一基金，稱爲「市集基金」(Gemeentefonds)；(municipality fund)，由此基金中撥款給付各市集。造成此基金之來源有二，即：(一)國家所得稅，稱爲「市集基金稅」(Gemeentefonds-belasting) (municipality fund tax)，其稅率約等於以前地方所得稅之平均稅率，與(二)國家資本稅上之百分之十之附加稅。前者實爲基金之最重要來源。

中央政府每年由此基金中撥付兩種款項給予各市集，即：(一)給付市集長與祕書薪俸之一部分，與(二)按照每一居民，給付款項。後一種對各市集所付之款額，每五年改訂一次，係依一公式計算，公式內包含市集之財政能力(根據國家所得稅所能課稅之收入以計算之)，與市集在警察、初級教育及郵資之支出兩項。

各市集得在市集基金稅上附徵若干成，至多以百分之八十爲限。「人身稅」(Personeele belasting)（此人身稅係根據於房租，僕役，汽車，檯球等）在地方上之稅收，亦撥付於各市集。各市集可更改此稅之根據與稅率。「土地稅」(grondbelasting) 在地方上之稅收，亦由中央政府撥其四分之一給付各市集。

各市集更得在土地稅，資本稅與股息紅利稅上，於一定限度內，附徵若干成。此外，市集得徵街道捐，房屋坐落與改良捐，僱用十人以上之商業之場地捐，狗捐，公共娛樂捐，旅館捐，廣告捐，火險捐，對於在本市集住居或有居所至三月以上者，得課以捐，市集辦理事務，亦得收費。

省——省議會得在國家土地稅與國家資本所得稅上附徵若干成。此諸種附加稅之比率，必須相等，並不得超過百分之四十。

省更有官署之規費，各種通行稅，以及其他因使用或享受省之工程或事務而收之費。

省議會關於徵收，更改，或廢除地方捐稅，規費與特種事務費之一切決議，均須呈請國王批准。

#### 對地方政府之控制

省議會與行政部，不僅凡關於賦稅之事項，均須呈請國王批准，且因其長官爲一中央所派之官吏，故常受中央之控制。

對市集政府行使控制者，爲（一）國王，與（二）省議會之執行部。



國王對市集議會或市集長參事會之任何決議，均可因其不合法或違反民衆利益，而予以取消。

市集長得向國王建議取消議會之任何決議，並得將決議暫時停止執行三十日。若在此期限內國王無何表示時，則決議即須實行。

省執行部對市集政府時常予以警告與勸告，並與之討論磋商，藉以避免國王之干涉。

市集政府之決議案，有許多必須得省執行部之批准，例如：借款，財產之處分與訴訟即是。省執行部拒絕批准時，市集政府得向國王控訴。國王對於省執行部之批准，亦得予以取消。

凡人口超過一〇、〇〇〇之市集，以及較小市集而其人口在最近五年中增加百分之二十者，形式上均應擬訂市集設計之計劃，呈請省政府批准。

市集之每年預算案，亦須經省執行部批准，如遭駁斥，亦得向國王控訴。如市集於其預算案中，關於其必須履行之職務，未規定充分之款項時，省執行部得另加入項目。

市集長，參事，以及市集秘書，歲入徵收吏與登記吏之薪俸，均由省執行部規定，惟須呈請國王批准。

### 公共事務之行政

公共衛生——市集長參事會大體上負公共衛生事務之經常行政責任。

在人口超過一八、〇〇〇之市集，與有特殊情形之市集中，或在一省內若干市集之集團中，必須設立一衛

生委員會 (Health Committee)，其主席、委員與祕書，均由欽命特使任命之。在設有此委員會之地方，一切關係公共衛生之重要問題，均須交該委員會審議，而後市集政府再關於該問題作一決定。

教育——辦理初級教育，為市集必須履行之職務之一。荷蘭承認私立小學與市立小學立於同等地位，此為其教育制度之一特點，優良之私立小學，亦能領受市集與國家之補助費。

市集為籌措教育費，必須徵收一教育稅，教育費包括學校建築與維持費，但應有之教員，其薪俸由中央付給。視察學校之最高官吏，為中央政府之督學，彼等在教員之任免上，亦與市集合作。市集議會亦可委派永久委員，在市集長參事會之指導下，管理地方教育事宜。

道路——交通大道與若干其他沿江河及運河之道路，直接歸中央政府管理。其他之道路，概由省、市集、防水區，特別委員會，甚而私人維持之。僅北布拉明 (North Brabant) 與哥羅尼根 (Groningen) 兩省，有重要之省道。省執行部有監督本省內關係各地交通之道路之權，此種道路之維持與使用，由省訂立章程規定之。

公共救濟——貧苦之救濟，大體上由教會或私人團體或人民自由組織之慈善局 (Armbesturen, Charity Boards)，負責。若某一市集無人民組織之慈善局，則市集長參事會即須對不受教會或私人團體救濟之窮人，予以卹助，但並不徵收特殊之卹貧捐，國庫亦無津貼。

慈善委員會 (Armenraad, Charity Councils) 係由市集議會設立，而由各自由團體之代表組成者，在向人民勸募捐款以前，必須先行登記。慈善委員會完全為諮詢機關，本身不能辦理救濟事業。其祕書由內政部長委

派。

警察——在各市集，市集長爲警察長，關於警察之任命與組織，完全由彼負責，惟警察之薪俸，則由市集議會規定，呈請國王批准，隸屬市集長下之警官，其任命亦須呈請國王批准。但在鄉村區域，大部分警政，由國家警察實施。

### 結論

荷蘭制度之大旨，似國王在原則上對地方政府之行動，控制頗嚴，在直接方面，地方政府之行動，有許多均須得國王之批准，在間接方面，欽命特使充省議會主席，市集長充市集議會主席，而此二人均係由國王任命。然而市集長並不由中央政府各部接受訓令，故其行動大部分出於一己之權衡。彼往往被視爲「市集之人」(the man of the commune)，而非中央政府之一代表，彼自視輒亦如是。而且，在實際上須得國王之批准者，僅關於地方徵稅一項。省執行部在許多方面對市集政府頗行使控制之權。

在一九三一年，荷蘭政府對市集法案 (Municipality Act)，多所修正，但修正案大體不甚重要，其中有若干規定鼓勵市集間之合作，此爲可注意者。

關於財政方面，一九二九年之法案傾向將市集捐稅之重心由所得稅移於人身稅與財產稅，而使各市集因領受大致比例於其財政能力與需要之重要補助費所造成租稅負擔之不平，大爲減少。

在該法案實行之第一年（一九三一——一九三二）有許多市集利用機會徵收一種地方所得稅，其方式爲在基金稅上附徵若干成。

吾人於此尙應特別提出荷蘭市集聯合會（Union of Dutch Communes），一略言之。該會爲同類組織中最強大最活躍者之一，有華美之辦公處，常久僱用許多會受優良訓練之專家爲職員，所作之事業甚夥，其中最可注目者，爲審核與財政工作，且爲謀求會員之利益，辦理保險。該會並曾設立一全國市集銀行。

#### 參考書

- Het Nederlandsch Gemeenterecht, J. (Oppenheim, bewerkt door Dr. C. W. van der Pot (1928, Haarlem, Eerven Bohm).
- De Gemeenterwet. J. Bool (1930, Tjeenk Willink Zwolle).
- De Nederlandsche Gemeente. G. A. van Poelje (1921, Zwolle)
- Korte Opstellen over Gemeenterecht en Gemeentebelid, G. A. van Poelje. (1924 Alphen aan den Rijn, Samson).
- De Gemeentefinanciën, J. H. Lepink (1927, Alphen aan den Rijn, Samson).
- Weekblad voor Gemeentebestuur (Weekly Organ of the Union of Dutch Communes).
- Gemeentebestuur (Monthly Journal of the Union of Dutch Communes)

## 第五章 意大利 (Italy)

意大利在近代之地方行政制度，可謂起源於薩丁尼亞 (Sardinia) 國之法律，該國大體上採取法國所實施之原則。一八六一年，意大利王國宣告成立之後，原有之地方制度，擴張及於全半島，其後關於各種事項，雖曾制定許多法律，但行政之大原則，則無何變更，以迄於法西斯政體成立之時爲止。

意國於一九二六年九月三日，依據同年二月之一法案，發布一命令，將全國代議地方政府制度（包括市長與市議會）全盤予以推翻，而代之以一種新制度，此新制度，意國稱之爲「獨裁制」(autarchy) 以別於以前之所謂「市自治制」(communal autonomy)。

### 市集

意大利全國，分爲若干市集 (Comuni, Communes)，現今總計有七、三一〇個。市集中面積不足一方公里者，一個，超過七〇〇方公里者，二個。依據一九三一年之統計，市集中人口不足一〇〇〇者，一個，超過一〇〇、〇〇〇者，計有二十二個。

市集（羅馬除外）之負責長官，稱爲市集長 (Podestà)，彼由國王下令任命之，任期五年。依照法律之規定，

任此職者，必須有足以宜於執行行政職務之普通「學識」(culture)程度，並須至少有一中等教育畢業文憑。但曾任高級軍官，或曾任市長(Sindaco, mayor)，欽命特使(Royal Commissioner)，或省市祕書至少歷六月之久，證明其有擔任此種職務之能力者，均可免除文憑之限制。

在人口由二〇、〇〇〇達一〇〇、〇〇〇之市集，內務部長可任命一副市集長(Vice-podestà)，在較大之市集，可任命二副市集長。二或以上之毗連市集，其人口總額不過五、〇〇〇者，可僅由一市集長治理之。

市集長向例不支薪俸，但遇有極特殊之情形時，省長得許予賠償金，由彼所治理之市集撥付。

依照以前之法律，所使市長，執行委員會(Comita, executive committee)及市集議會(consiglio comunale, communal council) 擔負之職，現均歸市集長一人擔負之。

在人口超過二〇、〇〇〇之市集，市集長之外，並有一議會(consulta, Council)為之輔佐。在較小之市集，如省長認為必要時，亦得委派一議會。議會之議員，由省長任命，其中三分之一，係直接任命者，三分之二，係地方企業組合與被政府承認之經濟組織，每一名額推舉三人，而由省長於其中選任者。

任命所根據之原則，為使各種生產者與工人，均能有相當數額之代表，但生產者之數額，必須與智識工人及手藝工人二者聯合之總額相等。

在人口由二〇、〇〇〇達一〇〇、〇〇〇之市集，有議員十人至二十四人。在較大之市集，有議員二十四人至四十人，惟此須呈請內政部長批准。議員不支薪俸，亦不支車馬費。

議會之權限，純屬諮詢性質。議會由市集長決定召集之，關於市集長所交付之一切事項，貢獻意見。在人口超過二〇、〇〇〇之市集，市集長關於預算，影響預算案至五年以上之支出，借款之舉行，租稅之徵收，市集財產之讓與或公共事業之直接經理，如作任何決定，均須徵求議會之意見。

如市集長與議會間意見不同時，市集長得自行決定，但在其遞呈行政長官之報告中，必須將此意見之不同予以申明。

一切事項之決定，即或曾經諮詢議會，而一概由市集長一人負責直接監督其執行。除市集長而外，更無其他之行政長官。在某種情形下，如由於市集長之行爲或怠忽致市集受損害時，應由彼個人負責，得被控告於普通法院。

市集長得將特種之行政職務，付託於議會之任何議員，如無議會，則得付託於任何依舊市省法非無被選資格之市民，如付託於某一市民時，則必須呈請省長批准。

市集長得依自己決定或依法律規定或市集章程，委派委員會以管理公共事務或辦理其他事宜。但此委員會並非議會之委員會，其主席普通由市集長任命之。

### 羅馬

羅馬 (Rome) 政府所根據之原則，與其他市集所根據者相似，但其長官不稱市集長，而稱知事 (Governor)。

fore Governor) 並有一副知事 (Vice-Governor) 爲之副佐，知事與副知事，係由國王依內政部長之推薦；徵詢內閣之意見，下令任命之。

羅馬之議會 (Consulta, Council) 屬於諮詢性質，包含議員十二人，係由國王依內政部長之推薦，徵詢內閣之意見，下令任命之，任期四年。

## 省

歐戰後所訂條約之結果，爲意大利之省，由六十九個增爲七十六個。一九二七年正月二日，國王下令，廢除縣區 (sub-districts)，省遂又增爲九十二個。省之面積，小者四十二方哩（柴拉 Zara）大者達三、五六八方哩（凱格列里 Cagliari），其人口，據一九三一年之調查，少者二〇、三一四（柴拉），多者達二、〇八三、〇四七（拿普斯 Naples）。

省之長官爲省長 (Prefetto, Prefect)，經內閣考慮，並諮詢內政部長後，由國王任命之。省長必須駐在省城，其管區限於本省之區域。彼在省內代表中央政府，並以中央代表資格監督所有地方官署，遇有緊急之時，得便宜行事。彼管理警察，負維持公共治安之責任，爲此，彼可調用國家軍隊，並請求軍事上之援助。

在各省，除省長外，有關全省之特殊事務，另由省監 (Presidente, President) 與副省監 (Vice-President) 辦理，彼等由國王任命之，任期四年，在若干方面，須受省長之支配。其在省之地位，頗類乎市集長在市集之地位。



省監有一議會 (Peltorato) 爲之輔佐，內中有議員六人至十人，並有副議員二人，經內政部長推薦，由國王任命之，任期四年。此議會之議員以及省監副省監，均不支薪。此議會之開會及行動，均與市集之議會極相似，並可委派委員會以監督省之各機關。

省路，自來水工程，瘋人，棄兒與盲人之照顧，試驗室，痘苗，金雞納霜，及抗結核菌之注射液之供備，高級教育，以及公共安全，此皆由省負責，而非由市集管理。

有所謂省行政委員會 (Giunta provinciale amministrativa, Provincial Administrative Board) 者，其本身並無直接之行政職責，但對市集行使控制之權。該委員會在各省以省長爲主席，委員中有五人爲省之官吏，另一人係經任命。

### 官吏

市集之官吏與其他僱員，由市集長任命，惟秘書長爲例外，彼係由省長任命。省之官吏（包括秘書長，）均由議會任命。各省與各市集之秘書長，管理所有其他職員。

所有市集與省之僱員，服務至少二十五年後，退休時領受養老金，此養老金係由市集與省之僱員養老基金中撥付，僱員自經任命後，均須捐款，以成此基金。

## 財政

在意國，自法西斯政體成立後，地方政府之財政制度，爲之大變。意國之市集，得徵收地方稅，並可在國家稅上附徵若干成，但現今前者之範圍傾向擴張，而後者傾向減少。

一九二三年至一九三一年，政府公布若干命令將數種地方稅與附加稅予以廢除，將若干種稅予以修改，而又成立若干種新稅，在一九三二年初，市集所可有之財源，臚列於下：

(一) 土地房屋附加稅，即在國家土地稅上徵收附稅，附稅不得超過正稅五倍，並在房屋稅上徵收附稅，附稅不得超過國家稅額。

(二) 將收入超過二、〇〇〇里拉(Lira)之工商業與專門職業課稅，稅率不得超過百分之三。

(三) 對於在二、〇〇〇里拉以下之收入，徵收「執照稅」(“Patent” tax)，收入依不同之等級計算之。

(四) 對酒類之零售處，澡堂，球室與公共會場，徵收捐稅。

(五) 對於充分利用公路之公司或人，徵收養路稅。

(六) 對於城市與鄉間之財產因公共工事之完成而致其價值增加者，徵收「改良」稅(“Improvement” tax)。

(七) 對家屋之價值徵稅，此由居住者繳納。

(八) 對於公私馬車，自行車，僕人，照片與招牌（用外國文字者，必須納稅），牛羊，狗，鋼琴，檯球棹與旅客，均徵收地方稅。

(九) 娛樂捐之一部分。

吾人於此尙應一述入市捐 (Octroi duty)，此捐在一九三〇年前爲意國市集之主要財源。在該年三月，國王下令，完全廢除入市捐，而代之以消費稅。以後地方政府之主要財源，將包含酒類消費稅，啤酒，白蘭地與利久酒 (liquors) 之捐稅，同時已大爲增加，將來對鑛水，肉類，腊腸與豬油之消費，或亦將加稅。煤氣與電氣或將被課以輕稅。各地方政府有自行徵收此諸種捐稅之權，否則可合作徵收，或招人承辦徵收。但各地方政府對煤氣與電氣，則必須自行徵稅。

意國之市集，亦如在其他國家，得在若干種公共事業上收費，一九〇三年之法律，將市集所能經營之事業列爲一表，其中有數種，在財政上可有收入。表內所包者，有：自來水，電燈，下水道與溝內污物之處理，電車，公共汽車，清除與垃圾之處理，殯葬，墓地，屠宰場，市場，澡堂，洗濯處，冰之製造與售賣，夜間收容所之建立與管理，給電，廣告，藥房等。中央政府對於小學教員之薪俸與若干種公共工程（特別爲通火車站之道路，防水災等或自來水之工程，房屋與學校之建立）之費用，予以津貼。

省亦有在某國家稅上徵收附稅，並辦理上述之事業之權力，並可分得娛樂捐之收入。

在各市集，決定何種稅須徵收者，爲市集長一人。稅之徵收與徵收之章程須呈請省行政委員會批准。省長再將計劃書遞呈內閣，內閣諮詢樞密院後，如其不合法或不合普通章程，可將其全部或一部取消。

市集借款，在市集長決定後，須呈請省行政委員會批准，市集得訂約借款，但若借款之利息，連同以前債務或借款之利息，超過經常收入四分之一時，則不得借，惟有若干特殊情形爲例外。

關於羅馬，中央政府特有給予津貼之規定，津貼計有下列三項：

(一) 對於代表費，爲謀本市之發展而建築之公共工程，街道之維持與古蹟之保護，每年給予津貼五千萬里拉。

(二) 對於城廂四周外之鄉區之公共工事，每年給予津貼一千萬里拉。

(三) 對於新城市設計計劃之執行，每年給予津貼三千萬里拉。

### 控制

市集長除必須依照中央政府所設定之普通原則，執行其職務以外，更受兩種控制。市集長行爲合法與否之問題，係由省長判定，市集長之決定，若非僅爲執行以前業經批准之法令者，即須呈報省長。而且，內政部長時常特派官員視察，調查一切市集長行爲之合法與否，同時更一般的對市集長貢獻意見，從旁贊助。

市集長除受上述之控制外，更受一種行政上之控制，此控制由省行政委員會執行，由行政觀點以判斷市集

長之行為適當與否，並斟酌整個市集之利益，許可或駁斥其行為。

在人口有一〇〇、〇〇〇或以上之市集，受此控制之事項，僅有以下各種，即：借款之舉行，租借市集財產之期限，超過十二年以上者，事業之使市集有五年以上之支出者，及建築或其他警察章程。

至在較小之市集，則省行政委員會對市集財產之移讓與其他財政處分，道路分類或道路改良計劃之改變，通過稅之設立，管理市集機關及其他財產（如無人管理時）之章程，市集捐稅之徵收，抵押及其他相類事項，關於不動產之訴訟手續等，亦行使控制。

### 行政的司法權

對於地方官吏之行動所提出之控訴，以及其他關係地方行政之爭執，可由普通法院或由行政法院處理。但由普通法院處理時，該法院僅可對與爭執事項有關之行政規定之效果，予以判斷，縱然宣稱該規定為越權，亦不得修改或取消之，更不得代以一種新規定。行政法令僅可由有權限之行政官吏修改或取消之。

人民除向普通法院控訴外，並得對下級機關無權作最後決定之任何規定，向上級機關提出「階級控訴」（*Ricorso Gerarchico, Hierarchical Appeal*），上級機關對於被控訴之法令，得任意予以修改或取消。

對於上級官吏之決定，人民尚得向國王提出特別控訴（*Ricorso straordinario al Re, Extraordinary Appeal to the King*），對於地方官吏之「最後」決定，得逕提出此種控訴，但提出此控訴時，僅能就行政規定之

合法問題加以指摘

與向國王提出之控訴相平行而可予以更代者，爲直接向樞密院之司法組（第四與第五）提出控訴。此二組亦判決對省行政委員會所提出之控訴，充一初級行政法院。

### 公共事務之行政

公共衛生——公共衛生之管理，爲省長與市集長之職責，惟須受內政部長之監督。

各省政府有一省醫藥官（Provincial Medical Officer）與一省衛生委員會（Provincial Council of Health）後者由省長任主席，其職責與隸屬於內政部之諮詢機關名高級衛生委員會（Superior Council of Health）者之職責相類似。

省醫藥官爲一向省長負責之一中央政府官吏，其主要之職責，爲監督各市集之衛生事務與衛生狀況，全省之衛生機關，以及衛生法規章程之執行。各市集有一衛生官吏，由省長依省衛生委員會之推薦而任命之，其薪俸由市集付給。

關於公共衛生方面，各市集之職責，除普通衛生行政外，尙包括許可借款以爲醫藥上之救助，與自由施藥給予貧人諸事項。爲此，市集須對相當數目之醫生，外科醫生與助產婦給予報酬，以使其救濟貧人，並須藉由當地存在之藥房，供給貧人以藥品，概不取資，若當地無此藥房，即設立必要之施藥局。

市集如有怠職情形時，省長得代行職務。

事項之影響超乎一市集以上之區域者，應由省政府辦理，例如，設立實驗室供各市集使用（惟人口超過一五〇、〇〇〇以上之市集，得自行設立實驗室），療治肺病與恐水病之辦法，供備痘苗，金雞納霜等，省政府並得辦理其他相似之事項。

教育——教育由中央政府與其他政府辦理，私立學校若經中央政府檢定予以充分保證後，亦得存在。

初級教育與民衆教育由地方行政部辦理，該行政部之經費，由中央政府與市集供給。市集政府普通不負教育行政責任，但在較重要之中心地點（約有三〇〇）則於若干種條件下，受此種責任之委託。

高等教育由國立學校實施，其經費來自中央政府（惟省與市集亦有協款），教授爲官職，其薪俸由中央付給。

道路——主要之省路，由省負責，餘則由市集負責，但如前所言，市集如設計一新街道，或改變街道之分類時，均須呈請省行政委員會批准。

公共救濟——在各市集，有一慈善委員會（*Congregazione di Carità, Board of Charity*），必須由市集議會委派。委員長由省長任命，委員之數額，在人口不超過二〇、〇〇〇之市集爲四人，在人口自二〇、〇〇〇至一〇〇、〇〇〇之市集，爲六人，在其他之市集，爲八人。委員長與委員之任期爲四年。

慈善委員會之主要職責，爲管理無特殊管理團體之捐款等，在行政或司法機關，充任貧人之法律代表，並養

育孤兒等。盲人除不可醫治者外。由省政府照護。

慈善委員會之經費，來自自由捐款與遺贈。

貧人之實地救濟，主要由公共慈善會（*Instituzioni Pubbliche de Beneficenza, Public Charitable Institution*）辦理，慈善會係在若干種條件下爲法律所承認者。除此以外，尚有私人辦理之慈善團體。

所有此諸機關，均須受行政委員會之控制。

警察——警務（即犯罪之防止與鎮壓，以及公共秩序之維持）全由中央政府機關執行，與地方政府無干。

地方政府（即省與市集）所有之警權，與正式保安警察無關，而僅屬於行政警察方面（即衛生、鄉區等）。

### 結論

由上所述，吾人可知意大利現今所行之行政制度，爲完全集權制，其集權之程度，甚而較在法國爲高。現時存在之地方議會，非民選，而係由中央政府或其代表委派，且其職責純屬於諮詢性質。而中央政府之意，欲使此諸地方議會多少依比例制，代表各階級之人民，是乃至堪注目者也。



參考書

- II Polessà. Arr. Achille Guerra (1926. Casa Editrice E. Pietrocola, Naples)  
Rivista Municipale (Genoa)

## 第六章 西班牙 (Spain)

依據通說而言，西班牙之市集，並非由國家立法而產生者，在國家成立以前，市集即已存在。西班牙之現代行政歷史普通謂其自一八一二年始，直至最近之時為止，所適用之法律，爲一八七七年之市集法（Municipal Law）——惟此法時被修改——與一八八二年之省法（Provincial Law）。在一九二四年，政府公布一新市集法，此法涉及市集政府之全部，至一九二五年三月，政府又公布一新省法，增加省之行政與財政權。

在西班牙實行獨裁制之一九二三年至一九三〇年中間，地方政府之制度，即係適用上述之法律。至一九三二年共和成立後，關於以前法律中若干不洽當之處，立即發生變化，在此等程度上，一八七七年之法律，可謂已經復活。但在現時所實行者，爲一暫時的制度，一部分根據於一九二三年前實行之制度，一部分根據於獨裁時代實行之制度，一部分又根據於共和政府所制定之數種新規定。因此，本書在一九二六年對西班牙之描述，似應仍予以保留，惟對於最近法令所產生之明確變更，亦將注意及之。

### 選民

凡西班牙男子年達二十三歲者，以及在法律上爲家長的同樣年齡之女子，均享有市集選舉權，選舉採用比

例代表制。

### 市集

西班牙之市集 (Municipio, Municipality) 可謂與其他歐陸國家之市集相類似，或為城鎮，或為鄉村，惟市集又分為各種小區域，名為 (anejos, parroquias, lugares, aldeas caserios 與 poblados)，此等小區域自身均有相當之地方行政權。

西班牙市集之總額，在一九二四年之法案以前，計有九、〇〇〇以上。

各市集得依合意而自由合併，毗連之市集，其人口不足二、〇〇〇者，得因執行國家所委託於彼等之職務，被迫結合，但就其自治權言之，則彼等仍係獨立，以後敘述省政府時，再將「市集組合」制度 (system of "inter-municipal unions) 加以解釋。

凡屋宇增多，屬於不同市集之人，總計超過一〇〇、〇〇〇而組成一單獨之市區者，中央政府得於聽取有關地方政府之意見後，承認此市區為一市集。

人口不足一、〇〇〇之市集，由一市民大會 (Concejo Abierto, Open Council) 治理之，此大會在人口不滿五〇〇之市集，包括所有選民，而在人口自五〇〇至一、〇〇〇之市集，則包括選民之半額，如包括選民之半額時，其任期為六年，每三年有半數退職。

在人口超過一、〇〇〇之市集，由一市集議會 (Ayuntamiento, Town Council) 治理之，此議會除市集長與市佐員外，尚包括若干民選議員 (Concejales de Eleccion Popular, Popularly Elected Councilors) 議員數額，在人口自一、〇〇一至二、〇〇〇之市集，為八人，而在人口超過二〇〇、〇〇〇之市集，則多至四十八人。與議員同數額之代理人 (Suplentes, substitutes) 必須於同時選出。

一市集除普通有民選之議員與代理人而外，並可有團體議員 (Concejales de Representacion Corporative, Corporate Representative Councilors) 三人至十六人，省調查局應在一種特定之登記冊中，登記一切請求登記之會社，組合等，凡會社與組合等於任何地方曾在法律上繼續存在六年，而非純粹教育團體、政治俱樂部、娛樂場所，完全以宗教為目的之組合或營利公司者，均可請求登記。

此種在各地地方登記之團體，依照其 (一) 財富或生產，(二) 勞工，或 (三) 農業，或其他事項，分為三類。每類分有團體議員總額三分之一，彼等係由已經登記之組合所委派之代表選出，每組合委派代表一人。

上述兩種議員，均不支薪，其任期為六年，每種每三年改選半數，退職者在三年內無重當選之資格。

凡年達二十五歲之選民兼能讀寫者 (惟關於讀寫一項，在人口不滿一、〇〇〇之市集例外) 均有被選為上述任何一種議員之資格，惟被當選為團體議員者，並須為彼所代表之團體之一會員。普通有許多種人被剝奪資格，例如有官職者，或與市集有契約關係者。從事宗教職業者，亦無當選資格。

市集長 (Alcalde, Mayor) 係由議會就議員中或有被選為議員資格之選民中選出，通常彼之任期為三

年，以三分之二之大多數，彼得重被選任三年，惟此須經人民複決。市集長不僅為市集之行政長官，且為中央政府之代表。

市集長不支薪俸，但在收入超過五〇〇、〇〇〇裴賽托 (pesetas) 之市集，市集長可領受一定之款額，以償其費用，惟不得超過市集經常收入百分之一，並絕不得超過三〇、〇〇〇裴賽托。

在各市集，議會須選出若干市佐員 (Tenientes de Alcalde, Deputy mayors)，其數目與市分區之數目相同，最多以十人為限，同時再選出相同數目之代理人。

在人口超過三〇、〇〇〇之市集，議會更須選出宣誓議員 (Concejales Jurados, Sworn Councillors)，其數目相當於市佐員之一半，其職責為關於行政裁判方面。

在一九二四年之法案下，市集長與市佐員合而組成永久市集委員 (Comission Municipal Permanente, Permanent Municipal Committee)，在議會閉會期間，代表議會，並普通充任執行部，議會每年僅開常會三次。共和臨時政府將此委員會廢除，而又恢復一八七七年法案中之制度，即市集議會每星期均須開會。

在人口超過五〇、〇〇〇或一年支出依每人計算超過五〇裴賽托之市集，經選民之二十分之一申請，並經過複決，得請求採行委員會制或市經理制，採行前一種制度時，委員會必須包括直接民選之議員四人至十人，每人掌管一部，採行後一種制度時，市經理由議會任命。複決，創制，與罷免諸制，適用於委員會制或市經理制。

任何市集之議會，以三分之二之表決，得請求頒予一市憲 (Charter)，使其有特種形式之政府組織，惟在此

市憲中，不許背離市集法之要點。

每個市集議會，均須任命一祕書，但若祕書之法定俸給，超過一市集每年預算百分之二〇者，則該市集之議會，即應與另一市集共同任命一祕書，使其爲此兩市集服務。

依一九二四年之法案，市集有謀其本身利益之一般的權力，該法案中特別列舉許多項目，一切所可想像之活動，幾全包括在內。市集所必須履行之職責，頗爲廣泛，公共衛生，公共救濟，房屋，社會保險，教育，交通大道之管理，消防與警察，均在其中。人口超過一〇、〇〇〇並在一九一〇年至一九二〇年間會增加至少百分之二十之市集，以及人口超過二〇、〇〇〇，且在本境內尚有可開發而未開發之土地之市集，均須實行城市設計。

凡事業之有一般的性質，極關重要，主要利用於市集本境以內，且直接或間接有益於大多數居民者，均得歸市集經理。市集經理之事業中之可得獨占者，有自來水，電氣，煤氣，下水道，街道之清潔，家庭廢物之收集與利用，屠宰場，市場，消熱室，麵包房，營葬，距離邊境四〇公里之電車路與鐵路，或電話，其他事業經市集議會呈准中央政府後，亦得獨占經理。

議會提議之市集企業，如含有獨占性，或有其他種種情形，此提議必須交由選民複決。

### 小地方團體

市集內較小之地方團體 (anejos, parroquias 等) 因人口之不滿或超過一、〇〇〇，而異其組織。

凡人口不超過一、〇〇〇之團體，一年須至少開公開會議 (Concejo Abierto, Open Council) 兩次，該會議包括所有之選民。此種團體亦有一民選之議事會 (Junta, Board) 爲其代表機關，此議事會包含主席一人，與助理 (Vacales Adjuntos) 二人，但在人口超過一、〇〇〇之小團體中，則其議事會議員之數目，可與一獨立市集所應有之議員數目相等。

至於小地方團體議事會之組織與職責，則均得由其所在之市集之議會決定之。

小地方團體可有財產並領受津貼，並得在其所屬之市集之捐稅上附徵至百分之十，若市民有三分之二贊成時，更可對本區域內土地之產品課稅，或徵收市集法所許可之其他捐稅，但以市集自身未徵收同類之捐稅時爲限。

## 省

西班牙之省 (Provinces) 計有五十，其平均之面積爲三、九七五方哩，其人口據一九三〇年之調查，自九、四七九至一、四六〇、八二六不等。

每省有一省長 (Governador, Governor)，由中央政府任命。法官，公證人，國家律師，樞密院，衆議院與參議院之法律官，西班牙大學法律系教授，凡曾任職六年且爲法律家者，皆有充任省長之資格。

省長爲中央政府在省內之主要代表，除捐稅，教育及數種其他事項外，關於各方面之行政活動，由彼負一般

的責任。

省之代議的統治團體，爲省議會 (Diputación Provincial, Provincial Council)。在一九二五年之法案下，議會議員之數額，自七人至十八人不等，共有兩類，數目相等，一爲「直接」(direct) 議員，一爲「團體」(corporative) 議員——前者係以比例代表制由普選選出，後者係由市集委派。「直接」代表可不爲市集議員，而「團體」議員則必須爲市集議員。「直接」代表任期六年，「團體」代表任期兩年，議會全體一年內須開會兩次，一次會爲檢查並通過帳目，一次會爲討論預算案。

省議會每年指派一省委員會 (Comision or Consejo Provincial, Provincial Committee)，此委員會爲執行團體，其會員支取每日出席費。

省議會之職責，包括大道與未列入中央政府普通計劃內之道路之建築，以及鐵路與聯絡城市之電車道之敷設，鄉村間電報線之設立，教育之管理，信託機關，儲蓄銀行，社會保險，廉價房屋之建造，飼養家畜之獎勵，造林，慈善機關之監督，健康與衛生諸項。

一省內之各市集，有設立一市集聯合會 (Mancomunidad, Inter-Municipal Union)，以代替一省議會之權，惟贊成設立此聯合會之市集，至少須達三分之一。並須代表一省選民三分之二，但設立時，窮苦或微小之市集，不得遭受排斥。一省內達四分之一以上之市集，如其選民贊成，並證明分離有必要時，得不受省議會之節制，舉辦一切或任何省之事務，上述兩種場合，均必須獲得中央政府之批准。



毗連省分之省議會，同樣亦可組織一種行政性質之省聯合會 (Mancomunidades Provinciales, Provincial Unions)，以執行省間之事業，此聯合會須成立一監督委員會以爲其首腦，係由各省議會所選出之代表組成。

### 財政

市集——市集收入之來源，可有以下數種，即：市集財產之進款，市營企業之贏利，事業費，地方捐稅，中央津貼，或指定之收入，或國家稅之附加稅。

法律准許市集得 *Delegacion de Hacienda* (即代表財政部之省團體) 之許可後，對下列事項徵收地方稅，即：商業，未建築或未耕種之土地，土地之增價，馬車，汽車，自行車，火酒，牛肉，野味，租借，與營葬，對市集內之居民，亦可依其經濟狀況，課以一種普通稅。經濟狀況係用一種詳細完備之方法而估定之。

在各市集爲辦理此種估計，須組織二個估價委員會 (Comision de Evaluacion, Valuation Committee)，一爲估計不動產，一爲估計動產，若市集包含一個以上之分區時，更在每一分區設立一估價委員會 (關於動產) 各類地方稅之最大納稅人，爲此諸委員會之委員，尙有其他之人充任委員，一部分爲當然的，一部分爲選舉的。每個委員會推出委員二人，組成估價總會 (Junta General del Repartimiento, General Board of Assessment)，總會及各委員會之最老委員，充任主席，委員如無正當理由而缺席者，每次罰鍰五委賽托。

在居民超過一〇〇、〇〇〇之市集，不得徵收普通稅。在人口大體在一〇、〇〇〇與一〇〇、〇〇〇間之市集，須經 *Delegado de Hacienda* 特別准許後，始得徵收。

任何地方政府均得借款。惟期限須不超過九十日。市集議會得自由舉行任何期限之借款，款額可多至借款目的所在之事項之收入之六分之一，但關係借款之決議，除有幾種例外，必須交選民複決。

每年之預算案，必須由永久市集委員會編製，而經議會通過。若一市集中包含小地方團體，則當議會開會討論預算案時，除議員出席外，每個小團體亦須派一代表參加。

省——省政府之財政，自一九二五年七月起，被置於一種新基礎之上。中央政府將田稅之百分之五與對個人「身分證」(*identity cards*)“*cedulas*”所課之稅，移付於各省議會，後一種稅係向三類人徵收，即：(一)獲得進款而被課以俸給捐者。(二)繳納市產與商業稅者。(三)一切其他之人，此稅在各類中均為等級稅。

省政府亦得在市集對未建築或未耕種之土地所課之稅上徵收附加稅，至多以百分之百為限，在影響此種財產之若干種稅上徵收附加稅，至多以百分之二十為限，在國家印花稅上徵收附加稅，至多以百分之十為限，此外並得徵收若干種其他捐稅，省政府得對球戲賭博 (*bets at Pelota*) 徵收百分之三十。

由上述諸種捐稅中之數種，產生一全國省基金，由中央政府與省議會之代表管理之，有需要發生時，即將收入予以分配。

各省為償付特別債款，彌補特別預算，得在他種稅上徵收附加稅，惟徵收此種附加稅，須有特別法令，並須交

## 村各市集批准。

### 公共事務之行政

公共衛生——市集爲公共衛生主管機關，市集議會在此方面所必須履行之職務，包括下列各項，即：飲水之保護，房屋檢查，建築物之衛生檢驗，街道之清潔，食物之檢查，學校衛生，學生之定期檢驗，佈種牛痘，發生流行病時，並備辦醫院需用物件。各市集議會必須設立公共墓地。人口超過一五、〇〇〇之市集，除辦理上述事項外，更應逐漸採用現代下水道布置法，依據公共衛生之觀點，編造一切住房登記冊，並應供備每人每日二、〇〇〇公升之自來水。

在人口不超過一五、〇〇〇之市集，其議會必須支出其一年收入至少百分之五，用於公共衛生方面。在較大之市集，無此確定之限制，但在此方面之經費，亦必須充足。

市集議會更可設立各種公共衛生建築物，包括下列各項，即：拆毀不合衛生之住所，與實行各種改良計劃，供備房屋，自來水與下水道工程，以及其他在實行市集設計計劃上所必需之建築物。

非省城所在地，且人口不超過三〇、〇〇〇之市集，如計劃舉辦上述各事項，其計劃必須呈請省衛生委員會 (Pr vincial Sanitary Commission) 批准，該委員會包含下列人員，即：工務總工程師一人，省衛生檢查員一人，省立醫藥機關之代表若干人，如有醫科學校，亦派代表若干人，此外尚有省市建築技師一人及工程師二人。

委員會主席爲省長。在較大之市集，其計劃必須呈請中央衛生委員會 (Central Sanitary Commission) 批准。中央與省之衛生委員會，均由內政部委派，任期爲兩年。

每個市集必須有一衛生委員會 (Health Committee)，在人口不滿一五、〇〇〇之市集，該委員會包含下列人員，即：市集長，市集議會祕書，技術官吏，牧師與校長，市集長任主席，市集檢查員任書記。在較大之市集，委員數目增多。此委員會之職責爲制定地方衛生章程，注意人民之衛生，並提出彼認爲促進衛生所必要之計劃。

教育——教育係由教育美術部 (Ministry of Public Instruction and Fine Arts) 集權辦理，另有教育委員會 (Council of Public Instruction) 從旁協助，該委員會之主席爲國王之一前任部長，委員三十人，均係被指派者。附屬官吏爲：(一) 十大學區之大學校長，(二) 省之省長，與 (三) 市集之市集長。

省與市集必須設立學校，由大學校長監督之。

省與市集固各設有委員會，但彼等純屬諮詢性質。各市區內之地方委員會 (Local Boards) 係由省長委派，包含市集長一人，家長三人或以上，及其他之人。省委員會 (Provincial Boards) 包含省長一人，省代表一人，省議會議員一人，省統計委員會委員一人，省中等學校教員一人。省城之市集議會議員一人，省督學一人，充任主教代表之牧師一人，及家長二人或以上，以省長爲主席。

每一省必須設立一高等學校 (Institute, school for higher education)，在人口超過二〇、〇〇〇之市集，其議會必須設立或協助適合居民特殊需要之職業，專門，或美術教育機關。

在共和憲法下，初等教育爲義務的，強迫的，教員爲國家之官吏。

道路——西班牙之道路，有由中央政府建築之大道，有由各省得 Ministerio de Fomento 之許可後而自行出費建築之省道，此外尚有鄉村道路。鄉道係由市集得省長准許後自行出費建築者，但若道路伸入他省。亦須呈請 Ministerio de Fomento 准許。關於築路用費，市集長得向市集中每個人徵收一種捐款，或爲金錢或爲物品，或爲勞力，但市集長甚少行使此種權力。

凡中央與省俱不負責之公路，均由市集負維護之責。次要道路之建築與維護，以一九二五年之法案，被移付於省議會，法案中規定中央協助此事業十年，所撥付之款額，不得少於過去已用之數額，每一省議會須在一年內制定一本省內所擬建築之次要道路計劃，用以使有居民七十五人或以上之一切中心地點，獲得聯絡。

公共救濟——市集慈善委員會 (Municipal Boards of Charity, Junta Municipal de Beneficencia) 辦理各種家宅救濟（包括物品救濟），將每月帳目報告市集。該委員會包括委員五人至九人，各委員會之主席，爲一牧師，係由市集議會薦舉後，由市集長任命之。

凡人口超過一五、〇〇〇之市集，必須設立一機關 (Casa de Socorro) 以救濟罹患重病之人，並治療受傷之人。

市集議會得實行取締行乞與無賴之惡習，保護未成年人，孤子等，可設立機關，如醫院，教養院，藥房與診所，並可辦理家宅救濟與其他同類性質之事項。

市集委員會受省慈善委員會 (Junta Provincial de Beneficencia, Provincial Board of Charity) 之監督，此委員會包括委員七人至十一人，其中三分之一，由省長委派，三分之一，由主教管區主席委派，三分之一，由省政府委派，任期為四年。

警察——各市集必須備有地方警察，以監督市集規章之執行，並以保護生命財產 (Policia Urban y Rural and Policia de Seguridad)。保安警察由內政部長經省長與市集長而管轄之，經費由中央政府負擔。人民保衛團 (Guardia Civil, Civil Guard) 為一種遵照軍隊編制之警察隊，受軍政部內政部與 Ministerio de Fomento 之節制。省長可在省內調用此種軍隊，但無監督權，市集長亦可得其援助。

在馬德里 (Madrid) 有特殊之警察隊 (Cuerpo de Vigilancia and Cuerpo de Seguridad)，直接受內政部長之管轄。

### 結論

西班牙之地方政府制度，雖其組織顯受法國之影響，但在地方分權方面，則與法國大異。法律常承認地方政府享受高度之獨立。共和政府已表明贊成並擴大此地方自治權，其至現時所已制定之改革，趨向於加重民選議會之責任，而非趨向於加重被委派之行政長官之責任。新市集法可於一九三三年制定，但吾人應注意者，加達魯尼亞 (Catalonia) 已獲有自行制定其地方政府制度之權，故西班牙或將無一全國一致之制度，亦未可知。

參考書

- Derecho Municipal. Jordana de Pozas (1924, Madrid).  
Estatuto Municipal, 1924.  
Estatuto Provincial, 1925.  
Guia oficial de España.  
Revista-Boletín de la Unión de Municipios Españoles (Madrid).  
El Municipio Español (Madrid).  
Revista Moderna de Administración Local (Barcelona).

## 第七章 丹麥(Denmark)

丹麥之市集自治，源淵於依一八〇三年法案所選出之恤貧法委員，經一八四九年之憲法 (Constitution Law of 1948)，及一八五七年之市政府法案 (Municipal Government Act in 1857) 而得以確定，至於郡組織，則大致依據於一八六七年之鄉村法 (Country Communal Law of 1867) 以及一八六八年之市鎮政府法，一九〇八年之選舉法，關於選舉方面，曾制定數種重要之變更。

### 市集

丹麥有鄉市 (Sognekommune, Parish Communes) 一二九七個，鎮市 (Kobstad, Market Towns or Town Communes) 八八個。前者之人口，由三三三至三四、四五一不等，後者之人口，由一、〇三四至七四、二五六不等。

在每一市集，有一鄉市議會 (Sogneraad, Parish Council) 或一鎮市議會 (Byraad, Town Council)，此須視其為鄉市或鎮市而定，議會為民選，任期四年。議員不支薪俸。鄉長議會之議員，須常為奇數，通常不超過九人，亦不少於五人。鎮市議會議員必須有七人至二十五人。



凡(一)有公民權(誕生權)(二)年滿二十五歲(三)自前一會計年度開始,即已住居於本市集,並(四)爲市集之納稅人,且不虧欠本年或前一年之捐稅,而名譽優良之男女,均享有選舉或被選舉權,接受救濟,與無管理家庭能力者,均被剝奪其資格。

每一鄉市或鎮市議會自選主席,任期爲四年,此主席在鎮市被稱爲市長(Borjnestro, Burjomaster)。市長在數種事務上——例如,人民婚禮之舉行——亦爲一國家官吏。市長可按照制定之規章,領受服務酬金。鄉市議會主席每年可領受少額酬金。

市政府辦理衛生,自來水,下水道,電燈,街道(「國道」除外),公共救濟,教育,警察(在鎮市),消防,醫院等事項。估價與國家所得稅及財產稅之徵收,亦由市政府負責。

市長或鄉市議會主席,爲行政官吏,但在若干鎮市,市長有一團體名行政部(Magistrat)者爲之助,此部包括部員二人至四人,由鎮市議會自議員中選出,市長自任主席。

常設委員會之委派,在鄉市不常見,在鎮市則極爲普通,此種委員會包括鎮市議會委派之議員一人或一人以上,在每年預算案中所規定其自由處分之款額限度內,獨立處理其事務。

市政府亦委派許多不必由議員組成之團體,其中數個必須包括某某官吏。是以在鎮市,消防委員會必須包括警察長與消防檢查員,前者且須爲工務委員會與執照委員會之委員。

哥本海京(Copenhagen)之市議會,有民選議員五十五人,彼等自選主席,大市長(Lord Mayor)爲一中

中央政府官吏，由國王委派，任期四年。彼任行政部主席，該部包括大市長一人，市長五人與佐理員五人。彼等均係由市民依比例代表制選出，任期爲八年。彼等支領薪俸，每一市長與其佐理員主持一行政分部，議員亦支薪俸，其年俸在一九三二年爲三〇〇皇幣 (GROVING)。

## 郡

丹麥有郡 (Amiskommune, Counties) 二十二個，其中三個因行政關係分爲二區。

每一郡或郡區有一郡議會 (Amtsråd, County Council)，由間接選舉選出，即郡內所有鄉市議會各選出三選舉人，此外超過第一個六〇〇選民，每多六〇〇選民，加選一選舉人，所有選舉人組成一選舉團體，選舉郡議會。

郡議會之被選議員，須爲單數，不得少於九人，亦不得多於十五人，任期六年，共同退職。

鎮市在郡議會中無代表，但在許多事項上與之合作。

郡議會所負責辦理之事務，有鄉間要道，公共衛生行政之若干部分，與動物傳染病之防治等項。各郡議會亦發給鄉村酒家與旅館之執照，並共同執行有關工務與消防隊之鄉村規程。

郡長 (Amtmand, Prefect) 由國王任命。彼爲中央政府之代表，同時又爲郡議會之主席，與行政長官。彼亦有監督鄉市之權，對於鄉市議會之任何決議案，若認其違背法律或有害於市集，得使其停止執行。

郡長解決市集間關於恤貧法事項之爭執，發給贍養捐款之命令，並辦理許多半司法性質之事項。彼亦任學校委員會主席任命鄉市警察，掃除煙囪之工頭，與剽奪營事人，並監督消防隊法 (Fire Brigade Law) 在本郡內之執行。

彼亦充任本郡各種團體之主席，團體中有商業捐稅委員會 (Trade Taxation Committee) 者，其委員由郡議會委派，其職責為解決關於課徵地方商業稅之訴願；有農業委員會 (Board of Agriculture) 者，內中包括法官一人，與經郡議會推薦由農業部任命之委員二人，此委員會決定關於水道、籬笆與道路執照之事項；有高級傳染病委員會 (Higher Epidemic Commission) 者，內中包括郡醫官一人，由郡議會選出之委員二人，郡鎮市之鎮市議會所選出者一人，此委員會為在執行傳染病法 (Epidemic Laws) 上之高級監督團體。

### 財政

市集——市集收入之來源，為資本與財產之入息，市集事業（電燈，醫院，自來水等）罰款與徵發，及地方捐稅。

市集捐稅，一部分課於不動產，一部分課於收入。關於前者，徵收房屋稅時，係根據於保險價值。

對於本市集居民所徵之地方所得稅，係根據於進款總額，為適合各納稅人之環境計，市集得將其課稅額較其實際估定之進款加多百分之三〇，或減去百分之七十。在鄉市，對於勞力所得與非勞力所得，亦得與以區別。對

於不住居本市而在本市內經營商業者，市集就其在本市實際所得總額課稅，此稅之稅率，較居民稅額低，市集並可依其在住居市集所繳納之捐稅，而予以釐正。

市集在教育、公路、養老金與窮人救濟方面，亦領受中央政府之津貼。

倘捐稅不超過一定數額，預算表即無需得上級機關批准，惟須呈報，在鄉市，須呈報郡議會，在鎮市，則須呈報內政部。每年帳目表，必須經二查帳員檢查，檢查後，最後之決定，在鄉市由郡議會爲之，在鎮市，則由市政府本身爲之。除市集檢查外，帳目表有時尙經丹麥鎮市聯合會（Union of Danish Towns）之檢查。

郡——郡議會得對不動產課稅，但不得對進款課稅。郡議會亦得由區內之各市集索取補助費，但此不得超過不動產稅，稅收三分之一。尙有一種郡救貧基金（County Poor Fund）各種罰款與捐稅，均可撥入其中。

鎮市付郡以補助費，以爲造路與養路之用，此費之數額，依鎮市土地稅與郡區土地稅之關係而定。維持與遣回外人之費用，以及處理傳染病與花柳病之費用，由鎮市與鄉市依人口之多寡而分擔之。

祇若所課捐稅超過前三年預算平均數目加五分之一，或舉行借款，動用準備金，或買賣不動產，均須呈請內政部批准。

在各市集每年直接選出一估稅委員會，在鎮市並估定國家稅與地方稅稅額。關於不動產之估稅，人民可對此委員會向一郡債務委員會提起控告。

### 公共事務之行政

公共衛生——關於公共衛生方面，全國分爲二十六個郡醫區域 (Amtslægekredse, County Medical Areas) 每一區域有一郡醫官 (Amtslæge, County Medical Officer) 此諸區域與各郡相合，又細分爲八十個區 (Kredsælgekredse, Districts) 每一區有一區醫官 (Kredsælge, District Medical Officer) 區醫官 (其中一大部分亦任郡醫官) 由國王任命，但非專任官吏。彼等關於檢查與監督方面之任務，頗爲廣大。

在有衛生章程之各市集，必須設立一衛生委員會 (Sundhedskommission, Health Committee) 普通包括委員三人至五人，但在人口稠密之區域，委員得增多至十三人，在鎮市，警察監督任此委員會之主席。區醫官必須爲彼所居住之市集之一委員，並可參加本區內其他任何市集之委員會會議。

在無衛生委員會之各市集，必須設立一傳染病委員會 (Epidemikkommission, Epidemic Committee) 此外更有一郡傳染病委員會 (County Epidemic Committee) 包括本郡內所有之市集。

市集衛生委員會得依市集之衛生章程，採取爲謀公共衛生所必需之任何手段。

關於醫院，傳染病與花柳病之處理，以及佈種牛痘與接生，均由郡政府負責。

在丹麥，醫院事業，甚爲發達，醫院幾全爲市或郡所維持，此外尚有許多肺病療養院，普通爲受中央補助之，全

國防治肺病聯合會(National Union for the prevention and Cure of Tuberculosis)所設立，更有許多國王之瘋人及其他不正常人之病院。

教育——在每一郡有一教育委員會(Education Committee)，包括郡議會所有議員，及本郡內由所有鎮市議會選出之同數議員。

每個「學長區」(Deanery)設立一學校行政會(School Board)，由郡長、學長與一民選之委員組織而成。在一郡內所有之學校行政會，均以郡長爲主席，合而組成郡教育行政會(County Board of Education)。此會與教育委員會共同管理教育基金，並直接監督學校行政會所爲之學校行政。

郡教育委員會得對郡區與鎮市課稅，以抵補中央津貼所不足補償之支出。

此外，尚有一市教育委員會(Municipal Education Committee)，包括教區之牧師，與市集政府所遴選之委員數人，此委員會直接監督學校之教育與教員之任教情形。

道路——重要鄉間大道，由郡議會負責，並組織道路委員會(Roads Committee)以管理之，所有其他之市街與道路，均由市集政府管理之。

公共救濟——執行恤貧行政之機關，在鎮市(哥本海京除外)爲一市集委員會，在鄉區，爲市集議會之一委員會。此諸委員會之工作，須受領俸官吏之管理，在前者爲市長，在後者爲郡長。

在哥本海京，恤貧行政由一行政部執掌，此部包括二十一人，與鎮市議會議員同時直接由選民選出，且任期

亦相同。

中央政府補助養老金二分之一以上，與「高尚貧人救濟基金」(relief fund for respectable poor) 三分之一，此二種款項，自一九〇七年以來，由鄉市議會分配。除此以外，公共救濟，完全由地方負責。關於事務之辦理情形，中央政府並不以嚴密之監督。

警察——地方警察，純粹為市集之事務，惟六十五警區之警察長與哥本海京警察之長官，均為國家官吏，由中央政府付給薪俸。關於警察局等之維持，由郡議會負責。鄉市警察由郡長任命。

### 結論

丹麥為實行地方政府間接選舉制（或第二級選舉制）之少數國家之一。郡議會之由鄉市議會代表選出，已於上述中見之矣。

地方所得稅係由市集徵收，而非由各郡徵收。

丹麥之郡長與法國之郡長相類似，對郡市議會均有廣大之權力，並以私人資格，辦理許多事務，特別關於恤貧行政方面者為多。

Den Danske Stat. Marstrand, Bøge and Sorenson (1929. Copenhagen. Martins Forleg)  
Health Organisation in Denmark, League of Nations.

"The Municipal System in Denmark," by Fr. Marijnsen Larsen. Public Administration, Oct., 1928.



## 第七章 附冰洲 (Iceland)

### 市集

冰洲（爲一主權國，受丹麥國王之統治）分爲二〇〇個市集（Hreppar, Communes）每一市集有一市集議會（Hreppsnafnd, Communal Council），包括民選議員三人至七人，任期爲六年，凡年滿二十一歲並在選舉前一年中居住於本市集之居民，均有選舉權。

主席（Hreppsnafndaroddyri, chairman）由議會就議員中選出，彼領受酬金，市集每有十個居民，卽領受五克郎那（krona）一切官吏，向例均不支俸。

### 郡

除鎮市以外，全國亦分爲郡（Sýslur, Districts），現今計有二十三個。每郡有一郡議會（Sýslunefnd, District Council），由郡內每一市集派一代表組成之，代表係直接由上述選民選出。任何選民均有被選爲議員之資格。議員領受七克郎那之津貼，以抵補旅行與生活之費用。

郡議會向例一年開會一次，在閉會期間，其事務交由主席 (Sýslunadar, (harrinn)) 執行。彼兼任地方法官，本郡之警察長與收稅員。彼爲一國家官吏，由財政部領受薪給。

郡議會之職務，包括郡路之維持與修補，公共衛生與其他事項，以及監督市集之行政（包括市集帳目之檢查，借款與出售或抵押不動產之准許）諸項。

### 鎮市

在冰洲有八個鎮市 (Kaupstaðir, Towns)，每一鎮市受治於一鎮市議會 (Rejarsjórn)，包括議員六人至十五人，依德宏特 (de Hondt) 之比例代表制選出，任期爲四年。

市長由鎮市議會委派，任期四年，並領受俸給。彼普通爲一法律系畢業生，或爲一土木工程師，但在法律上資格並無限制。彼爲鎮市事務之總主理人，並對其他官吏予以監督。

### 雷克雅未克

冰洲國都爲雷克雅未克 (Reykjavík)，獨此市有委派一執行部之規定，此規定將於一九三二年實行。此執行部將由鎮市議會就議員中選出，部員均領受俸給。執行部有委託任何部員審查或管理特殊事務之權。執行部全體將會同市長執行議會之決議案，並總括主理鎮市之行政。

財政

地方政府之收入，大部分來自地方捐稅，每種稅額由議會之一特別委員會決定之。若稅額超過前三年平均稅額百分之二十以上，即須呈請中央政府批准。

市集之帳目，首由民選之一人檢查，繼再送至郡議會審核最後再呈送中央政府，郡與鎮市之帳目，直接呈送中央政府審核。

## 第八章 瑞典 (Sweden)

### 地方上之中央行政

地方上之中央行政，大概起始於一六三四年，當時瑞典王國分爲許多郡 (Län, Counties)。在每一郡（現今計有二十五個，斯托克霍姆市 (Stockholm) 包括在內，) 國王任命一郡長 (Landshövding, Governor)（在斯托克霍姆，爲一高級郡長 (Överstahållare, High Governor) 爲郡政府 (Länstyrelse, Provincial Government)）（在斯托克霍姆，爲 Överstahållarembete) 之首領。

每一郡分爲若干區 (Föderland, Districts)。在每一區有一區辦事官 (Häradsarkivare, District Clerk) 彼負徵收中央捐稅之責，中央捐稅，係根據於市集選派之一委員會所決定之課稅額。此外，區內尚有一執行官 (Landsfiskal, Sheriff)，在管區內執行檢查官與警察長之職務，並徵收未繳之國稅與地方稅，罰款及其他有權索求之事物，國稅向郵局繳納，地方稅向市集政府繳納。

在較老之城市（斯托克霍姆除外，) 受郡長節制之最高機關，爲一由市長 (Borgmästare, Burgomaster) 與若干行政員 (Rådman, Magistrates) 所組成之行政部 (Rådshuvud, Magistracy)。行政部又爲一初

級法院。市長常爲一法學家，大城市之行政員亦然，在小城市，行政員中亦有非法學家者。市長係由國王就城市選民所提出之三人中擇一任命之。行政員向例由市議會選出。所有行政員均領受薪俸，任職終身，或接受恩俸退職。隸屬於行政部下者，爲由市給予薪俸之官吏，即警察長 (Polismästare, P. liskommissarie)，檢查官 (Stadsfiskal)，王稅之估稅吏與收稅吏 (Kronouppbörskassör) 及未繳捐稅之徵收吏 (Stadsfogde)。

在數個新城市，亦有行政部之組織，但非一法院，而僅爲一行政團體而已。行政部之主席（有時稱爲市長 (Kommunalborgmästare)），不必爲法學家。彼同時兼任警察長。在其他城市，僅有一「市長」(Kommunalborgmästare) 而已，自一九三二年以來，此官吏由市大會或議會選出。彼不得任地方財政委員會之委員，但得參加其會議。

### 地方自治

瑞典之地方自治，由來已古。現今之組織，係於一八六二年產生者，當時政府分別爲鄉市、鎮市、鄉村與郡，制定四種地方政府法，此諸法案，現仍有效，惟經過不少變更而已。一九二四年，政府又爲郡制定新法案，關於鄉市 (Tillfälliga kommuner) 城市 (towns) 與教區 (parishes)，亦於一九三〇年制定新法。

所有在前一年中年滿二十三歲（關於郡議會選舉，爲二十七歲）之男女，均爲市集之選民，惟受監護人，破產人，受公共救濟人，或在過去三年至少有一年未繳地方稅之人，或被法院剝奪選舉權之人，則無選舉資格。

## 鄉市

瑞典王國因宗教關係自古劃分爲若干教區 (Parishes)，依法令規定，在鄉村區域，每一教區自成一市集。現今鄉市約有二、四〇〇個，人口平均爲一、七〇〇，面積平均約有七三方哩。

在理論上，市集由市集大會 (Kommunalfullmäktige, Communal Meeting) 中之全體選民治理之。

市集大會自選正副主席各一人，任期爲四年。

任何市集可 (人口超過一、五〇〇之市集必須) 選出一市集議會 (Kommunalfullmäktige, Communal Council)，包括議員十五人至四十人，委託以市集大會所有之權力。市集議會任期爲四年，每年自選正副主席。

市集議會爲一討論機關，除此以外，尙選出一執行機關，名爲市集執行部 (Kommunalförvaltningsnämnd, Communal Board) 包括部員五人至十一人，任期爲四年。市集大會或市集議會每年爲市集執行部就部員中選出正副主席，其任期相同。

鄉市之職權，未經法律明定，故職權範圍頗不確定，事實上其職權大致有關於救貧與公共衛生。

教會與學校事務，由教區處理，議事之權力，操諸教區會議 (Kyrkostämman, Vestry Meeting)，執行之權力，操諸教區行政局與學校行政局 (Vestry and School Boards)，彼等在各自範圍內之地位，與市集內之市集

行政部頗相類似。

一鄉市之一部分，如已發展成爲城市性質者，可組織一市自治區 (Municipalsamhälle, Municipal Community)，如此，即取得城市所享有關於警察、城市設計、建築、消防與衛生章程之特殊權力，自己有一市行政部。但在其他方面，彼仍爲鄉市之一部分，在一九二四年，此種市自治區總計有一九五個。

此外尚有所謂市鎮 (Köping, Market Towns) 三十七個，此種市鎮之地位，介乎鄉村與城市之間。

## 城市

城市 (towns) 不屬於鄉市集，計有一一二個。

在城市如在鄉市集，選民全體集合而爲城市大會 (Allmänrådstuga Town-meeting)，此大會在理論上爲議事機關。

在人口超過一、五〇〇之城市，並於必要時在較小之城市，此種職務，由一民選之市議會 (Stadsfullmäktige, Town Council) 執行，議員數額，自十五人至六十人不等。現今除一個而外，所有城市，均有市議會。市議會任期四年，每年選出主席一人，副主席一人或二人。

依照市集法案 (Municipal Act)，最高市機關，爲行政部 (Magistracy)，此在前述地方上之國家行政一節中業經敘及，但現今其與市政府之關係，大半屬於一種形式性質，僅限於監督市議會所爲之決議應遵照法

律而已。

現時行政權由市議會所選派之特別委員會執行。最重要者，爲財政委員會（*Drätselkammare Board of Finance*），各城市均須有此委員會，以管理市財產。市議會必須依照若干國會法案，委派某某特別委員會，以辦理各種事務。

### 斯托克霍姆

斯托克霍姆（*Stockholm*）之行政，受特別法令之約束。市議會有議員一〇〇人，委派一市行政委員會（*Stadskollegiet, Town Board*），此委員會對行政執行最高之監督，同時又爲籌備市議會事務之一委員會。市行政委員會包含市議會主席一人，及副主席二人，市參事（*Borgaråd, aldermen*）三人至六人——參事爲支薪官吏，選任六年，每人掌管行政之一部——與不支薪之委員九人，不支薪之委員，必須爲議員，參事亦可爲議員。斯托克霍姆之欽命總督，其所居之地位，與其他城市之行政部頗相同（斯托克霍姆之行政部，現僅爲一法院）並可出席市議會與市行政委員會，以及任何委員會之會議。

### 郡

郡議會（*Landsting, County Council*）爲郡之代議團體。鄉市與城市在此團體中均派有代表。人口至少



有五〇、〇〇〇之城市，始有退出郡議會之權。現今在郡議會中無代表之城市，共有六個，其中兩個，雖其人口不滿五〇、〇〇〇，但因根據舊法令，故得退出。

郡議會議員（至少二十人）由市集選民選出，任期四年，凡在前一年，年滿二十七歲者，均有選舉權。主席係由議會就議員中選舉之。議員領受津貼與車馬費。

議會每年在九月開會，議會必須委派一行政委員會（Förvaltningsuskott, Administrative Committee），以使其在議會閉會期間辦理事務，但無正式分離之所謂行政機關。

依據法令之規定，郡議會之職責，為議決有關下列各項之事務，即：郡之一般經濟，農工業之發展，衛生，教育，公共秩序與安全等，惟以不屬中央政府管理範圍者為限。依照法令之解釋，市集不便處理之事務，似應由郡議會處理之。實則議會之職掌，多半限於公共衛生方面，其在此方面之支出，約達總支出三分之一。

郡議會連同不包括於郡內之五個城市之特殊選民團體，選舉衆議院之議員。

### 地方聯合會

依照一九一九年之法案，城市，鄉市，市鎮，與市自治區，得為推行地方行政起見，組織聯合會。此種聯合會得由郡議會，及由一郡議會與一城市組織之。聯合會之會員，選舉一理事會。

市集收入之主要來源，爲地方所得稅，此稅係依照估定之進款徵收之。

對於可課徵所得稅與財產稅之任何超過三、〇〇〇克郎納 (Kronar) 之額數，又可課徵一種累進稅，但此稅之基本稅率，不得超過課稅額百分之六。此稅之收入，百分之七五，得由有關係之市集保留。其餘百分之二五，視必要之程度，歸於國王，用以補助稅率特高之鄉市集。

市集之特殊捐稅，有木捐，係依照市集內所採伐木材之價值徵收之，有狗捐，每頭每年不得超過三〇克郎 (Crowns)，尙有娛樂捐，係向進入某某種娛樂場所者，依照票價徵收之。前二種捐係必須徵者，最後一種，係任意徵者。

市集由中央領受津貼，用以改良公共衛生，防治疾疫，建築並維持道路，建築橋梁與港口。特別更用於教育方面。而且，城市與郡因損失先前享受之某某種特權——例如依照所謂戈森堡制度 (Göthenburg System) 由出賣火酒所得之利益——獲得補償。

關於徵收市集捐稅與其他財政事項之決議，由大會或議會爲之。決議之有關買賣不動產，舉辦新事項與適應新需要之支出，或使稅額超過一定最低限度之支出，借款問題以及未繳捐稅之豁免者，均需要三分之二之多數通過。

郡收入之主要來源，爲郡稅 (Landingskatt) 與市集徵收之捐稅相似。

### 議員之報酬

大會與議會主席領受報酬，以補償其在書寫材料，郵票等用品上之開支。市集會議員得領取若干旅費，郡會議員有領取日用費與旅費之權利。委員會委員與查帳員，亦得領取日用費與旅費，有特殊任務之委員會委員（如主席，秘書，會計等）與查帳員除領得報酬，以補償其各種用費與旅費日用費外，尚可領受薪俸。

### 對市集之控制

瑞典之市集，享有不少之自治。

但市集有若干種決議，必須呈請郡長批准，更有若干種決議，需經國王即政府批准。後一類之決議中最堪注目者，爲關於舉行借款之決議。若借款超過一定限度，必須呈由財政部審查，如借款關係若干城市時，瑞典城市聯合會之財政委員會亦協同審查。

市集之任何份子，若認爲某一決議損害其私權，或違反法律時，彼可向省長訴願，省長公署，充任初級行政法院，尙可再向國王訴願，國王在此方面之權力，已委託於政府法院 (Regeringsrätt Government Court)。此法院爲最高行政法院。

## 公共事務之行政

公共衛生——瑞典全國之公共衛生，由皇家醫藥局 (Royal Medical Board) 監督，該局包含局長一人，股長六人，其中四人為醫生，一人為獸醫。

在各市集與市自治區，公共衛生之權力，由衛生局 (Hälsövärdshammn, Board of Health) 行使之，其職責為監督一九一九年公共衛生法令之實施，並管理一切關係本市集衛生之事項。此局包含地方警察長，醫生一人，與議會議員三人或五人。

為處理傳染疾疫起見，各郡與若干較大之城市，組織傳染病區 (Epidemic Districts) 每一區有一傳染病委員會 (Epidemic Committee) 在每一區，必須依照必要之程度，設立若干隔離病院。

中央政府撥款，供建築並維持隔離與肺癆醫院以及收容心神欠缺人之機關之費用。

瘋人病院向例由中央政府管理。各市集必須為其窮苦瘋人備辦必要事物，其在此方面之費用，由郡議會領取津貼。

全國劃分為二五二個醫藥官區 (Medical Officer-of-Health Districts) 在每一郡有一醫藥長官 (Chief Medical Officer) 由中央政府付給薪俸。額外之醫藥官，由各區給薪，間有受中央政府與郡議會之津貼者。城市醫藥官由各城市給薪。

全國之市集，劃分爲若干助產婦區 (Midwives Districts) 每一區有區助產婦，由區給薪，各區由中央政府與郡議會領取津貼。在每一郡必須有一助產婦局。

教育——爲辦理初級教育起見，每一教區 (Kyrkoförsamling) 向例成一學校區，由教區大會 (Kyrkostämman Vestry Meeting) 管理之，其行政部爲學校行政委員會 (Skolråd, School Council)，包含教區長 (任主席) 與其他由教區大會選任四年之委員若干人。在城市，城市議會向例爲代議團體，行政權由一學校局 (Folkskolestyreelse School Board) 行使之，此學校局包含局員八人至二十人，一半由市議會選出，一半由教區大會選出，任期爲四年。各教區必須設立補習學校，可成立特別委員會負責管理之責。

尚有市集設立之中等學校，大體上由市集負責，中央政府給予津貼。

許多市集更設立商業學校，但工業專科學校爲中央政府之組織。

中央政府撥付補助費，並派有許多督學，受皇家學校行政局 (Royal Board of Schools) 之指揮，此局爲中央機關。

多數中等學校，爲中央政府之組織，但此種學校位於城市中時，該城市必須贈送空地，以爲建築校舍與運動場之用，並且例負建築與維持校舍，供給校長住宅之責任。

聾啞人之教育，爲郡之職責。

道路——在一九二二年，全國分爲三七九個路政區 (Road Service Districts) 每一區有一道路局

(Highway Board) 局員由負維護道路責任者遴選之。

道路多數由地主以物品維持之。工程之價值經估定後，用費十分之三，由中央付給，其餘由各地主分擔。其他損稅單位（其他不動產，資本收入或勞力收入）繳納一道路捐，充本區之基金。道路捐作建築道路與在冬季維持道路等之用。

在許多城市，不動產所有主負維持道路責任，或供給物品，或繳納一道路捐。在其他城市，道路用費，取之於普通捐稅。

公共救濟——恤貧之事，由保護局 (Fattigværstyrelse, Boards of Guardians) 管理，局員係由市集之代議團體選出。在每一教區，例有一保護局，更有自願保護人與支薪之官吏，從旁協助。在救濟機關方面，每一市集或每一市集聯合會，必須設立一貧民院。每一郡或每一郡聯合會，必須設立一工場，專為有作工能力之人與因怠忽贍養家庭被判罰作工之人而設。

在每一市集或每一市集聯合會，必須有一兒童幸福委員會 (Child Welfare Committee)。在每一郡或每一郡聯合會，必須有一感化院與工業學校，以教育惡劣兒童。

瑞典有一國家檢察制度，即輔助郡長之救貧法，與兒童幸福顧問 (Poor Law and Child Welfare Advisers) 若干人，及皇家社會部 (Royal Social Department) 之檢察長一人。

警察——郡長為一郡內最高警政當局，有一警察總監 (Landsfogde, Chief Constable) 為之輔助，警察總

監爲警察長官，並爲鄉區與新城市之最高檢察官，在警察總監下，有在各區任警察長官之執行官(Landsfiskal, Sheriffs)，與各鎮市之警察長(Polisuppfyningsmän, Police Sergeants)，執行官與警察長亦爲檢察官。在執行官下，爲由市集給薪之教區巡官(Fjärdingsmän, Parish Constables)。

除此正式組織以外，尚有「國內特別警察隊」包含下列三種：(一)警察，由中央政府給薪，中央政府領受市集、鐵路與實業公司或私人之捐款。(二)騎警，普通由中央政府與各郡給薪。(三)預備警察隊，遇騷亂發生時，由若干城市依其與中央政府商定結果召集之。在無特別警察指揮官之城市，警察由「行政部」管理，有檢察官(Stadsfiskal, public Prosecutor)或一警監(Poliskommissarie, police inspector)從旁協助。

### 結論

瑞典自有歷史，卽有地方自治，在近代除關於財政控制一項而外，地方自治極少遭受侵損。所謂財政控制者，係根據於補助金原則，現今補助金數額，約當總收入三分之一，政府之利用此制度，目的在鼓勵市集之活動，並提高地方行政之標準。

除補助金與公共事務之收費外，市集之收入幾全依賴於地方所得稅。瑞典所實行之等級地方所得稅制，頗爲特殊。

所可注意者，瑞典之市長由國王任命，並不充任市議會主席，市議會每年自選主席，彼爲「行政部」之支薪

首長，「行政部」爲一行政機關，此機關由法律觀點上節制市議會之行動，同時在舊城市內，任初級法院。「市自治區」(Municipal communities)實際係爲特種目的而設立之特別區。

#### 參考書

- Sweden: Historical and Statistical Handbook, published in English by order of the Swedish Government (1914)  
The Swedish Year Book (in English)  
Sveriges Kommunallager. Gust A. Aldén (1931. Stockholm)  
Zeitschrift für Kommunalwirtschaft, 25th March, 1929.  
Svenska Stadsförbundets Tidskrift



## 第九章 挪威(NORWAY)

在古時，挪威之每一城市，均有其家長大會(assembly of householders)，此團體之首長，爲一欽命官吏，其至要職責，爲徵收捐稅與罰款。以後，此欽命官吏爲一市官吏所代替，其職責則相類似。在挪威之各省，地方政府之形式大有不同，但以後地方上之歧異，逐漸泯滅，而產生一統一之制度。

在十九世紀末開始以前，挪威之城市，大致係受一欽命官吏之治理，甚而議員，亦係國王所委派。但至一八一四年，五月十七日之憲法，規定人民自治，由此更顯示地方政府有改革之必要，遂於一八三七年公布市集法案。

此法對地方政府所給予之自治，恐較當時歐洲任何國家之地方自治爲廣泛。此法時經修改，所產生之各種地方發展，亦編入其中，至一九二一年，制定一法案，概括一切，現今之制度，即係依據此法。

### 區與市

區(Herred, District)爲國內辦理地方政府普通事務之最小部分。但區尙有分區，選出教會，學校，建築或其他特殊事項之議會。是以教區(Sogn, Parish)或屬於一教會之人民，在鄉區內，有其自己之教區議會(Sognenebyre, Parish Council)區之總數，爲六八一個。

市 (By, Towns) 不屬於郡，共有四十三個，其人口少者如在漢姆肥斯特 (Hammerfest) 有三、三〇〇多者如在奧斯羅 (Oslo) (克立斯地尼亞 Christiania) 有二五〇、〇〇〇，此外更有「港埠」(Ladesteder or ports) 二十四個，爲地位略低之城市。

每一區與每一市有一議會 (Herredstyre or Bystyre, Council) 由人民選出，任期三年，凡年滿二十三歲，曾於前兩年住居本區或本市，並曾在挪威住居五年之挪威人民，均有選舉權，惟犯刑事罪者除外。任何市集選民，均有被選資格，且有接受義務，惟曾在前三年任議員職，或在選舉本年終了前年滿六十歲者除外。區議會議員之數額，自十二至六十不等，市議會議員之數額，自二十至八十四不等。

議會自選主席 (Ordfører, Chairman)，其任期在鄉間爲三年，在市內爲一年。市長 (Borgermester, Burgo-master) 在市內由市政府任命。爲一常任的支薪官吏，其地位頗有類於英國之市書記。在較小之鄉市，通常由主席本人執行一切行政事務，在此種場合，彼可領受報酬，額數由議會規定。在較大之鄉市，主席向例有一常任的支薪秘書爲之輔助，此秘書由議會任命。

區或市之議會，委派一執行委員會 (Formandskap Executive Committee) 此委員會包括議會議員四分之一。

區與市之議會，爲謀市集之一般利益，有極廣大之權力。但在許多事項上（見公共衛生，教育與其他），議會委託半獨立之團體辦理，此等團體之分子，少數或全部係由議會或執行委員會委派。自來水與電氣事業，大都歸

市政府經營，電車與電影機，在若干城市，亦由市政府辦理。

### 郡

郡 (Fylke, Counties) 有十八個，其面積自九〇〇至一八、五〇〇方哩以上不等，其人口（一九三〇年）自五三、六〇〇至二三五、〇〇〇不等。

郡議會 (Fylkesting, County Council) 由鄉間區議會之主席組成。郡長 (Fylkesmand, County Governor) 由國王任命，得參加郡議會之會議，但無投票權。彼負依照郡議會之決議辦理郡行政之責，而同時又為中央政府之總代表。

郡議會普通一年開會一次，其所決議者，多關係警察，瘋人院，學校與道路等。一九二九年政府制定一法案，更給予郡議會以農業方面之職責，電氣事業之擴張，亦使其財政責任大為增加。

### 財政

所得稅與資本稅，為市集收入之主要來源，公司及其他可徵稅之商店，在本店或總經理處之所在地納稅，惟關於包含不動產或機械設備之資本，與由不動產或機械設備及與此有關之商業而來之收入，則在不動產或機械設備之所在地納稅。而且，股份之資本，及由股份而來之收入，不包括於市政府對股份持有人所估定之稅額內。

此種地方稅之稅率，不得爲累進。地方所得稅大致以百分之一二爲限，但若收入估定總稅額，不超過前一年者時，稅率得增至百分之一五。財政部得特許寬此制限，在近年來此爲屢見不鮮之事。是以在一九三〇——三一年，平均地方所得稅爲百分之一五·八一，在奧斯羅爲一二·六七，但在數城市，稅率竟高至百分之一九，僅在數極小城市，稅率在二以下。

市集亦徵收不動產稅，在估定價值中，徵一百分之二至七。所有居民所納之資本稅，稅率爲一百分之一至三（必要時增至四）列入稅項下之規費或捐，爲售賣酒類之執照費，電影院捐與狗捐。地方政府由中央政府所領受之補助金，爲數無多，且限於一二種事項。

郡議會之支出，一部分依賴不動產之直接稅，但主要係取自區或教區。

依照一九二九年之法案，地方政府舉行借款，如超過本年預算中估定總稅額百分之二五，或超過六年之期限時，均須呈請國王批准。在此種場合，國王得決定期限，惟絕不得超過四十年。而且，地方政府不得國王批准，不得舉辦其他支出須超過五年之事項，或作財產上之某某種交易。關於市長薪額，養老金以及查帳辦法之規定，亦須呈請國王批准。

### 對地方政府之控制

區與市之各種決議，均須呈請郡長批准。若決議未曾由三分之二之大多數通過，或若郡長對該項決議有何

意見時，此決議即須交回議會復議，若仍不能得三分之二大多數通過時，少數派可要求將該項決議呈請國王核奪。若少數派無何行動，該項決議即為有效。

一九二八年，政府制定一法案，此法關於不履行債務之市團體，有所規定。中央政府得命令議會採取一定步驟，若議會不服從，且與債權人間亦未能成立協定時，國王得派委一個由三人或三人以上組成之委員會管理該市政府。在一九三〇年秋，政府曾在二十個市施用此法。

### 公共事務之行政

公共衛生——在公共衛生方面，全國劃分為三七七區，面積頗有大小，城市自成爲區，而鄉區則包括極廣大之地域，其中二個最大者，一爲二、四〇〇方哩，一爲四、四〇〇方哩。

在每一區有一醫藥官(Stadsfysikus, Stadslege or herredslæge, Medical Officer)，彼同時又爲通常行醫之醫生。

在多數之郡，由郡醫藥官(Fylkeslæger County Medical Officers)監督郡內之公共衛生，任區醫藥官與中央衛生局(Board of Health)間之居間人，並向郡長貢獻意見，但不受郡長之節制。

在每一區亦有一衛生委員會(Helseraad, Health Council)，由醫藥官充任主席。在城市，衛生委員會包括行政長官，市工程師，與由市議會選出之委員三人，而在鄉間，則包括區議會之全部或一部。各衛生委員會委員

中，必須有一人爲女子。

衛生委員會須注意市內或區內之普通衛生狀況，特別注意停積發臭之水，廁所，糞堆，飲水，食物之處理，住屋內之電燈與空氣，潮濕，擁擠，教會學校之通風等。委員會亦有本區內發布一切有關衛生事項之訓令之權。

衛生委員會之經費，取自本區或本市議會。

郡與大城市有一個或多個市立醫院。有國立瘋人院五個，並有市立教養院多個。

教育——在初等教育方面，全國劃分爲七四〇學校市集或區，其中六十三個爲城市。教育制度，全國一致，經費由中央政府負擔。在學校管理上，於每一區與市，必須設一學校委員會 (Skolestyre, School Council) 包括教士一人，及市或區議會之代表多人。

少數中等學校，特別在大城市，雖直接由中央政府辦理，但現今之趨勢，則爲所有此種學校均移歸地方議會辦理。

道路——地方道路之經費，由市政府負擔，但須得郡長之認可。郡或中央政府可給予補助金。性質較爲重要之道路之費用，向例由財政部會同有關係之一郡或若干郡支付，在若干場合，一小部分，可向有直接關係之市集課徵。

公共救濟——恤貧法委員會 (Poor Law Boards) 由各市委派，現今其經費亦由各市負擔，關於恤貧行政，中央政府無何規定，中央政府亦無視察員。奧斯羅之委員會，包括由主教指定之教士一人，行政長官，與由市議會

選出之委員十七人，彼等不必為議員，任期為三年。奧斯羅劃分為十八區，每區由一恤貧官管理，每區有一委員會，由十一人組成，主席由恤貧委員會任命，委員十人由市議會就區內居民選任之。恤貧官在柏根(Bergen)與少數鄉區不受薪給。

警察——警察隊由中央官吏統理，但其費用多數由地方政府負擔。

### 結論

挪威之制度，甚為簡單，區議會與市議會各自獨立，有廣大之權力，並處理地方行政之大部分。郡議會係間接選出者，一年僅開會一次，其職掌甚少。但市議會與區議會之議事，確受郡長之控制，此常任的中央官吏對地方政府能行使廣大之權力，此為挪威制度之一顯著特點。

### 參考書

- The Norway Year Book, 1931 (in English) (Oslo: S. Morfensen).  
Norges Byforbund Kommunalt Tidsskrift.

## 第十章 德意志(Germany)

### 一 概論

構成德國之各邦，現各有其特殊之地方政府制度，但在以前直至共和成立之時為止，各邦實有若干共同之基本原則在，此節即敘述此諸原則，以後幾節，則詳述諸邦之情形與最近之發展。

德國近代之市自治制，起源於十九世紀初葉，普魯士之斯泰因改革(Stein Reforms)而後，又有一八七〇年所謂格奈斯特改革(Gneist Reforms)。

其他各邦大體均效法普魯士，惟有數邦經過許多年後始行效法而已。拿破崙制度與一八三〇年及一八四八年之法國革命，對地方自治之發展，大有影響，至於在大戰以前之情形，則可謂因市條例 (Städteordnungen, Municipal Ordinances) 及一八七〇年左右為多數邦制定之其他法律，而得最後確定。

一九一九年之共和憲法，除規定「地方團體與其聯合會有在法律限度內自治之權」，並規定「整個教育制度處於國家監督之下，國家得聯合各市集從事於教育事業」外，並未影響各邦制定其自己地方政府制度之權力，但因此憲法關係，各邦均覺有制定新地方政府法案之必要。現今在數邦此種法案，仍在討論中，且德國現政



府制度一般的欠缺穩固，尤其財政情形尚不確定，因而地方政府間，邦政府與聯邦政府間之財政關係，亦不確定，由於此種種關係，僅可將似乎不易大改變之普通原制略予敘述而已。

在德國有兩種並行之地方政府制度，即：（一）由直接對中央政府負責之官吏與團體在地方上執行中央行政事務，（二）市集與其他民選地方團體之自治。每種制度均有特殊區域劃分，有時兩相符合，有時則並不一致。

現時德國全國實行普選制，比例代表制亦頗通行。有選舉權者之年齡，自二十歲至二十五歲不等。二十五歲普通為當選地方議會議員之一必備資格。

#### 地方自治政府

市集 (Gemeinde, Commune) 為地方自治之單位，或為城市，或為鄉村。城市集或市 (Stadt, urban commune or town) 所享有之自治權，遠較鄉市集所享有者為大，且其組織亦較為細密。

在數個邦，現仍存有貴族領地 (Gutsbezirke, Manorial Estates)，此為由古代根據於封建原則之祖傳產業而來之歷史遺物，在領地內領地貴族 (Gutsbesitzer, Lord of the Manor) 行使一市政府之一切權力。在普魯士，此種領地多數已因一九二七年之一法案而被廢除矣。

較市集高一級之地方自治單位，普通稱為縣 (Kreis, Circle) 人口超過一定數額之城市，即不屬於縣 (Kreisfrei) 稱為縣市 (Stadtkreise, Town Circles)。

在縣之上，且包括縣市與縣鄉者，爲省 (Provinz, Province)。

在多數邦，每個地方自治政府，均有一代議機關與一執行機關，前者爲一直接民選議會。議會有通過關於政策與財政之議案之權，且在鄉市集，有選舉行政長官即鄉市長 (Vorsteher, Headman) 之權，在城市，有選舉城市長 (Burgomaster) 或「行政部」 (Magistrat) —— 卽由城市議會委派之委員會 —— 之權，在其他政府亦有選舉相當之委員會 (Ausschuss, Committee) 之權，行政長官無論爲一個人抑或爲一委員會，大致均有專門性質，其任期普通較任命行政長官之議會本身之任期爲長，大體不受議官之節制。

德國之城市長，常立於極有權威之地位。其任期普通爲十二年，且有終身連任之可能。彼爲一支薪的專門官吏，指導並監督城市行政之各種事務，曾被人稱之爲「城市整個行政生命與活動之小宇宙」 (a microcosm of the entire administrative life and activity of the town) 旨哉斯言！在有行政部之城市，城市長名義上固須與其同僚共同行動，但實際卽在此種場合，其勢力仍極大也。

市政府祇須不侵犯其他政府所特有之職掌，卽有採取爲謀本市利益（包括許多種商業）所認爲必要之任何行動之自由，在多數場合，彼須呈請縣政府批准。

此雖給予此諸政府以廣大之權力，但在他方面吾人又須知一切屬於「警政」性質（有一種廣泛之解釋）之事務，則屬於地方上之中央行政範圍，且此諸種權力，實際係由專門行政長官（爲鄉市長，城市長，行政部或委員會）行使，而非由民選議會行使。

各市集除其必須行使或任意行使之原有職權外，且執行若干委託之職務，在此方面，即充任國家之工具。高於市集之地方自治團體之權力與職務，由法律予以列舉，以免與市集政府之殘留權力發生衝突。此亦包含必須履行與任意履行之職務，但由中央政府委託之職務則極少。

### 地方上之中央行政

與此地方自治政府之組織並行者，為地方上中央行政之組織，惟在少數場合，同一人或同一團體以兩種資格辦理事務。普魯士制度最為細密，容於次節內敘明之。

地方政府在此方面之官吏，均為中央官吏，但時或有非專門的委員會為之輔助。此諸官吏（「區督察員」*Regierungspräsident*）「縣令」*(Landrat)* 與城市長或其他地方警官（本人負責辦理各方面之「警政」）包括公共安全與秩序，衛生與建築法律之實施，預防傳染病，與禁止食物及藥品之攙雜，）並對自治團體執行監督。法定的委員會，充任行法院。

### 控制

中央所施於自治團體之控制，除中央之邦務院外，尚可由二級或三級監督機關執行之。普魯士政府之新計劃，擬將中央之控制，減少至最小限度，且限於地方團體之利益或一般的幸福所顯然需要之場合。一般人民願將中間機關廢除某一種，此願望似可實現，惟仍頗贊同地方官吏之任命須經中央批准。

除以上所述者，及對地方政府之行動，予以一般監督，使其合乎法律外，往往若干種決議，例如關於公布規程，

舉行借款或讓與市財產者，必須呈請上級機關批准，而後始能實行，在數個邦，中央政府得解散市集議會。

## 財政

市集之收入，普通包含下列各項：

- (一) 由市集財產，特別由土地，森林與打獵權而得之收入。
- (二) 市集公務之收費與市集營業之贏利。
- (三) 中央稅之附加稅。
- (四) 關於警察行政，救貧，教育等，中央財政部所給予之補助金。
- (五) 狗，娛樂等之地方捐。

縣亦領受中央政府之補助金，並由其自己之財產，取得收入。在數種場合，縣有徵收捐稅並在直接稅上徵收附稅之權。各省之收入，一部分得自中央財政部之協款，一部分得自對各縣之派款。

但關於財政方面，德國之革命，將聯邦，各邦與地方政府之關係，予以根本變動。在以前，帝國政府之收入，得自間接稅與各邦之協款，將土地與動產所課之直接稅之收入，留與各邦與地方政府徵收。

一九一九年之法律，將此制度完全改變，一九一九年八月在魏馬爾(Wimar)制定之新德國憲法，規定聯邦政府有關於全部或一部供聯邦用途所徵收之捐稅，制定一切法律之權。翌年之國家捐稅法(State Taxation Law)許聯邦政府得依照保護聯邦收入，並阻止複稅之必要程度，訂定國家課稅之原則，此權力之惟一限制，為

聯邦政府必須將各邦之收支相抵問題加以考慮。而且，邦與地方政府已喪失徵收所得稅之權，而在聯邦所得稅上徵收之附加稅，又必須獲得聯邦政府之批准後始可。但各邦與各市集（經由各邦）領受聯邦所得稅與公司稅稅收之一部分，及新聯邦資本稅之一部分。土地、房屋與工業稅，則已明白規定由邦與市集保留之。

各市政府得徵收增價稅，對飲料課以巨額消費稅，並可在租金稅上徵收附加稅。各市集必須徵收娛樂捐，並得對大房屋——大之標準，依住居人之數額而定——徵收奢侈稅。

一九三〇年七月二十六日，政府公布「緊急令」(emergency decree, "Notverordnunge")，許各市集對年過二十歲之一切居民——包括外人（惟有互惠情形時，得被免除）——徵收一種地方稅，已婚女子繳納稅額之一半（以後減為四分之一）。該令提示徵收此稅時，可用扣除工資與在疾病保險卡片上黏貼印花之方法。一九三二年，政府更公布法令，曾對此稅之可能的稅收，大加限制，實際等於國家所得稅之附加稅。

#### 城市組織之種類

以上所述，係德國地方政府之普通原則，但有數邦，特別由於其最近關於城市所制定之法律，已頗背離此諸原則。研究各邦在一九二四年終所實行之城市政府制度（包括普魯士之城市組織法案），可知彼等得區分為六類，其主要之特點，臚列於左：

第一類——有兩團體，均有決議之權，小者（執行部）有較大之統治權，由城市長任主席（普魯士 "Prussia"

與海塞 "Hesse" 之「行政部」Magistrat制）。

第二類——有兩團體，均有決議之權，均由城市長任主席，大者有較大之統治權（巴登 Raden）。

第三類——有兩團體，但僅一團體有決議之權，另一團體爲純粹執行團體（梅格稜堡 許威林 Mecklenburg-Schwerin，奧登堡 Oldenburg 與薩克森 Saxony 之若干城市）。

第四類——有一團體，有決議之權，由城市長任主席，城市長爲有廣大權力之執行官吏（普魯士與海瑟及安哈特 Anhalt 之「城市長」Burgomaster 制）。

第五類——有一團體集中所有權力於一身，由城市長任主席（巴維利亞 Bavaria）與符騰堡（Württemberg）。

第六類——有一團體，主席係選任，城市長僅爲執行器官（薩克森與推靈根 Thüringen）。

上述各制之顯著特點，將於本章中以下各節加以敘明。

## 二 普魯士(Prussia)

普魯士邦議會 (Provincial Parliament, Landtag) 年來考慮制定新的概括的地方政府法令，但至今尙未確定。故以下所述，係根據於大戰前之制度，依照邦議會現方在討論中之議案加以改正，俟法令通過時，此或不完全確實也。

### 地方政府之面積

依照一九一九年之憲法，普魯士分爲十四省 (Provinces)，但其中包括大柏林 (Greater Berlin) (亦爲一市集) 與霍亨錫倫采邑 (Hohenzollern Land)，此采邑之面積甚小，僅有四四六方哩，其他各邦將彼與普魯士之其他部分分別視之，故獨成一省。其他十二省中，面積自三、〇〇〇至一五、〇〇〇方哩以上不等，人口自三二七、〇〇〇至七、〇〇〇、〇〇〇以上不等。

每一省又區分爲行政區 (Government Districts)，行政區之面積與人口，大有差別，面積最小者，爲一、一五三方哩，最大者超過七、五〇〇方哩。

行政區又分爲縣 (Circles)。在一九三二年正月，普魯士有四〇八縣鄉 (Landkreise, rural circles) (註1) 多數之面積，在八〇與五〇〇方哩之間，惟有數個超過八〇〇方哩。各縣之人口，大有差別，——少者一〇、〇〇〇，多者二〇〇、〇〇〇，平均爲五〇、〇〇〇至六〇、〇〇〇。

在同一時期，普魯士有一一六市區，不屬於縣政府 (即縣市) 取得此種獨立，在人口上須達到一定之限度，在大戰前之制度下，此限度在東普魯士 (East Prussia) 爲二五、〇〇〇，在威斯脫發利亞 (Westphalia) 爲三〇、〇〇〇，在來因蘭 (Rhineland) 爲四〇、〇〇〇。此諸縣市之平均人口，在一九二五年爲一四四、一〇九，最少者 (哥斯拉 Goslar) 有二一、二二九居民，最多者 (柏林) 有四、〇二四、二八六。平均面積爲一六、〇五〇畝。

爲推行行政起見，而被包括於各縣內之城市集 (Town Communes)，總計有九六一個，其人口在 (在一九

二五年)四八五與三九、〇〇〇之間,平均數爲五、六五四。在同一時期之鄉市集(rural communes),總計有二九、一七〇個,其平均人口爲五四九,平均面積爲二、一二五畝。在普魯士現尙有二六〇個貴族領地,平均人口爲六七。

#### 地方上之中央機關

縣令(Landrat)與縣委員會(Kreisausschuss, Circle committee)(參照下面)除爲縣之執行長官外,且爲中央最低級之官吏,並充任初級法院。行政區(Regierungsbezirk, Government District)包括許多縣。行政區之首長,爲督察員(Regierungspräsident, Government President)爲中央政府所任命之一專門官吏,任區行政部(Regierung, Government Board)(此部完全包括專門官吏)與區委員會(Bezirksausschuss, District Committee)(包括非官吏議員四人,由省委員會任命,任期六年)之主席,區委員會除爲一行政法院外,並對區督察員所主要負責之警政,略予以監督。

在行政區之上爲省組織,包括總督察員(Oberpräsident, Chief President),省參事會(Provinzialrat Provincial Council)與省委員會(Provinzialausschuss, Provincial Committee)。總督察員爲省政府之首腦,其所居之地位,與法國郡長之地位相似,但其重要猶有過之。省參事會由高級專門官吏一人與由省委員會任命之普通委員五人(任期通常爲六年)組織而成。省委員會之委員,由省議會(Provincial Assembly)選出,任期六年。



此各種機關，由其爲行政法院之一點言之，係隸屬於最高行政法院 (Oberverwaltungsgericht, Supreme Administrative Court)，在其他方面，彼等（與自治團體）附屬於中央各部，特別爲內政部。

### 鄉市集

在普魯士，鄉市集 (rural commune) 之自治團體，爲鄉市集議會 (Gemeindevertretung, Council)，議員不得少於六人，選任四年，但若市集之選民，不足四十人時，除經特別決議外，即不置議會，而由一選民大會 (Gemeindeversammlung, General Assembly) 治理之。

每一市集之大會或議會，選出一市集長 (Gemeindevorsteher, Headman)，任期四年，爲執行長官，向例爲無給職，但在數省，大市集之市集長可爲有給職，在數種場合，任期爲十二年。大會或議會更於合資格之選民中任命助理員 (Schoffen, assistants) 一人至六人，任期亦爲四年，亦爲無給職，惟在市集長兼任聯合會會長 (Landbürgermeister) 之市集，則助理員可爲有給職，且可任職十二年。

鄉市集之市集議會，其職權大致有關於清潔街道，修補小路，排水，恤貧，消防，有時尚有關於教育。

鄉市集當顯明具有城市性質，且包含之居民超過一〇、〇〇〇時，向例可變爲一城市，但現今存在之城市，其人口少於此數額者頗多。

### 鄉市集聯合會

鄉市集聯合會制 (system of union of communes) 稱爲 (Aemter) (註1)，過去曾於普魯士西部實行

若干時期，現今則可推廣實行及於全邦。聯合會之目的，爲在不破壞市集之獨立範圍以內，擴大行政區域，以辦理微小與貧窮之市集所不能辦理之事務。故此等廣大行政區域，可稱爲鄉市集聯合會，惟一市集區域廣大，自身即可成爲一 Amt。

倘使法令照所擬議者通過，則各鄉市集均須成爲或屬於一個 Amt，但依情形觀之，此制度將先爲任意的，似頗有可能。每個聯合會必須有一議會，議員不得少於十二人，係直接民選者。議會之主席與執行長官，爲聯合會會長 (Bürgermeister)，係直接民選者，任期十二年，爲有給職。

### 城市

普魯士城市之城市議會 (Stadtverordnetenversammlung, Town Council) 必須包含 (依照擬議中之新法令) 議員至少十一人，並可依照人口增加至九十九人爲最高限度，議員係民選，任期四年。

城市之組織，有兩種形式業經承認，一種爲僅城市長一人任城市議會之執行長官，而另一種，則有一團體名行政部 (Magistrat) 者任執行長官。在前一種場合，城市長任城市議會之主席，在後一種場合，則城市長僅任行政部之主席，城市議會由議員中選舉一人爲主席。

行政部包含支薪與不支薪之部員，前者爲具有特殊職權之專家，並且向例充任委員會之主席，辦理其自己範圍內之行政，城市長與行政部之支薪部員，由城市議會任命，任期十二年，行政部之不支薪部員，則於每次議會選舉後任命之。行政部部員之數額，自二人至三十或四十人不等，在每種場合，均由一地方法案規定之，但議員中

至少有三分之一，須爲無給職。

普魯士城市政府常極力利用其普通權力。公共事業大部分均歸城市政府辦理，且許多城市在城市區域內須有極多之土地。

縣

縣之代議團體爲縣議會 (Kreisrat, Council)，係直接民選，任期四年，選舉議員之選區，依照擬議中之新法令，爲屬於縣之城市與市集聯合會，聯合會未設立時，卽爲鄉市集。議員數額，在人口不超過三〇、〇〇〇之縣，爲二十人，如人口超過此數額時，則每多五、〇〇〇人增加議員一人，至五〇、〇〇〇爲止，超過五〇、〇〇〇以上時，則每多一〇、〇〇〇人，增加議員一人。

議會主席爲縣令 (Landrat)，由邦政府委任，任縣委員會 (Kreisausschuss, Circle Committee) 之主席，該委員會由委員六人 (依比例代表制選出) 組成，並爲縣之執行長官。

依照普魯士新法令草案之說明書中所述，普魯士地方自治制度之原則，由其職務方面言之，爲每一地方政府得爲其所代表之團體之道德與經濟利益，執行必要之職務。因此，縣之活動範圍，始於市集所不辦理者，而終於省所辦理者。

近年來許多縣政府所實際辦理之事務，包括以下各項，卽：大規模之房屋計劃，高等職業教育 (特別關於農業方面)，圖書館，戲院與電影院，醫院，孤兒院與各種收容所，輕便火車電車，各種商業，如自來水，煤氣與電氣工廠，

鋸木廠，石礮印刷工廠，貨棧與銀行。

依照草案，一城市當其人口達到一定數額時，不再如過去之成爲被排除於縣以外之理由，而僅爲一種表面理由，尙需輔以確證，以明其有獨立處理行政之能力，且脫離縣亦將有利於公衆。擬議中之數額，對普魯士全部，定爲三〇、〇〇〇，但對萊因省，除該省另有規定外，則定爲四〇、〇〇〇。然而在人口稀少之省分，表明適於獨立之城市，雖其人口不滿三〇、〇〇〇，亦可例外獲得此種特權。

## 省

省 (Province) 之地方自治活動範圍，不甚廣大。省議會 (Provinziallandtag, Provincial Assembly) 由各縣依其人口數額而選任五年之代表所組成，通常一年開會一次。每一省議會選出一委員會 (Provinzialausschuss, Committee)，由七人至十五人組成之，任期六年，省議會又選出省長 (Landesdirektor, Landeshaupmann) 一人，彼爲真正之執行長官，任期六年至十二年，並爲委員會之當然委員，但不必爲主席。

省議會之主要職務，係關於社會福利，與省路之維持，但亦可建築輕便火車，設立各種組織。省議會更處理獸疫，並可促進農業之改良與農業教育。

## 事業聯合會

除上述各種地方自治團體以外，普魯士之法律，尙承認「事業聯合會」(“ad hoc unions, Zweckverbände”) 之組織，乃各城市集，鄉市集，鄉市集聯合會或縣，爲執行某種事業而成之一種結合。此種結合之目的，在將聯合會

各地方團體所俱應負責之某種職務，而合作執行之。但至今此種團體尙未表現顯著成績，惟魯爾煤礦區分帶聯合會（Ruhrkohlensiedlungsverband）則爲例外，此聯合會係以一特別法案而成立，辦理魯爾全區之城市設計與一般發展事宜。

## 柏林

柏林之行政制度，近年來曾屢經變更。在一九一一年公布一法律，設立一特別聯合會（Zweckverband, Federation），此聯合會包括柏林與其近郊，及二大縣鄉，面積約有一、四〇〇方哩。但此聯合會所能辦之事務之範圍，殊嫌狹小，在一九二〇年又公布一法律，廢除此聯合會，而將九十四個地方政府——包括八個城市集五十九個鄉市集與二十七個貴族領地——歸併於柏林。經此大擴充後，今日之大柏林（Greater Berlin），遂有約三二〇方哩之面積，與約四百萬之人口。在一九三一年，公布一法案，係「關於都城柏林市組織之暫時規定」，又產生此許變更。

依照上述諸法案，大柏林之地方政府職務，由一市議會（Stadterordnetenversammlung, Municipal Assembly）掌理，議會有議員二二五人，由直接成人選舉選出，任期爲四年。此議會委派一行政部（Magistrat, executive），由市長（Oberbürgermeister）一人，副市長（Bürgermeisters）二人，與部員十五人組成，此十五人中，九人支薪，六人不支薪，前者任期十二年，後者任期四年。市長任主席，不支薪之部員，每月領受代表津貼二五〇馬克。

大柏林之全境，劃分爲二十區 (Bezirke, Districts)，每區有一區議會，由中央市議會中之地方代表與直接民選議員 (Bezirksverordneten) 十五人至四十五人組成之。每一區議會委派一區執行部 (Bezirksamt, district executive)，部員七人，通常爲有給職。區議會有獨立監督爲本區之利益而設立之市建設物與組織之權。關於市預算，區議會得就其影響本區之範圍內，提出建議，此外並有地方行政之普通權力，中央市議會所注重者，僅在於設定區議會活動之原則，並監督行政之正當進行。關於教育方面之職務，完全行分權制。

一九三一年之法案，於行政部之外，更新規定一市委員會 (Stadtgemeindevorstand, Municipal Committee)，由議會之議員四十五人組成，市長任主席。市議會之一部分經常工作，移於此委員會。市長之權限增大，特別關於官吏之節制方面，各委員會 (Deputationen, Committees) 均向彼負責，而不若以前之向行政部負責。每一委員會由委員二十二人組成，五人爲行政部部員，十七人爲民選議員。

一九三二年九月，行政部提議再將柏林之區組織加以改革，其主要之點，爲將區數減爲九個，而增大區市長與官吏之權限。

### 公共事務之行政

公共衛生——由「警政」方面言之，公共衛生之行政，由省，行政區與縣內之地方邦機關管理。市議會之爲公共衛生機關，係因其辦理下水道事業，設立醫院，維持公園與空地等。一市集之人口，超過五、〇〇〇時，市政府必須委派委員會，以助理公共衛生法律之實施。在小市集，此種委員會之委派爲任意的。

道路——省、縣與市集，均辦理各種道路之建築與維持事項。

教育——省之總督察員，執掌各種中等教育，有一特別委員會從旁協助，區之長官負初等教育責任。故此，教育機關為中央政府之機關，但由市議會議員、官吏及他人所組成之地方學校行政委員會，則對學校行使直接監督。

公共救濟——恤貧由省與較小區域之地方政府之聯合團體辦理之，地方行政由市議會之一委員會執行，此委員會通常包含議員若干人。市議會可設立或援助工廠、醫院與孤兒院，並可採用其所認為適當之方法。

警政——區督察員掌理本區之警察行政，其權力受區委員會之相當限制，其所擬公布之任何警章，均須送請委員會批准。在縣內，縣令為負責官吏，係在區督察員屬下。在鄉市集，市集長為地方警察長，受聯合會長之指揮，但各市集於成立聯合會後，即成為各本區域內之地方警政機關。在小城市，警政機關通常為市集政府，易言之，市集長為警察之首腦，充任邦之代表。大城市向例另有一邦警察組織，其人員直接由中央政府任命。

警政經費之撥付方法，現由一九二九年之一法案予以規定。若警政由地方政府掌理時，市集領受抵償官吏費用之補助金。若警政全部或一部由邦之官吏掌理時，市集之協款總額，以一九二七年所撥之款額為準，而有數市集，其撥付協款，則一半根據於人口，一半根據於其在所得稅與公司稅上所擔負之部分。可注意者，「警政經費」係包括有關衛生之事項及一切其他警政事項。

### 三 薩克森 (Saxony)

一九二四年四月一日，薩克森 (Saxony) 之新市集法開始施行，但一九二五年三月，有一修正法規定若干重要變更，趨向於增加官吏政治 (bureaucracy) 之統治。

#### 地方政府之區域

在邦行政方面，薩克森 分爲五行政縣 (Kreisshauptmannschaften, Administrative Circles)，其中最大者 (即德勒斯登 Dresden)，有面積一、六五二方哩，最小者刻姆尼斯 (Chemnitz) 有面積七八八方哩。此諸區域又劃爲二十八分區 (Amtshauptmannschaften)。

在地方自治方面，聯合會 (Bezirksverband, District Unions) 相當於普魯士之縣，與行政縣之面積相符合。

不屬於縣之城市 (Circle-Free Towns) 有二十一個，其中最小者有人口一八、二〇〇，此外，市集約有三、〇〇〇個。

#### 市集

在市集，決定政策之決議，僅可由市集議會 (Gemeindevorordneten, Communal Council) 通過，市集議會爲一由議員七人至七十五人組成之團體，議員依比例代表制，用祕票投票法選出，每三年一次。市集內無論男女，



凡年在二十歲以上者，均有選舉權。

市集議會選舉一市集行政部 (Gemeinderat, Communal Executive)，辦理市集之經常事務，關於一切在自治範圍內之事項，擬定並實施必要之辦法。行政部照例為惟一有辦理市行政資格之機關。在原則上，僅市集長一人組成市集之行政部，但額外專門與非專門部員，亦得任命。

凡德人不分性別，年滿二十歲，住居於本市集，或在本市集有住所或有一常居寓所，並已為德國公民至少一年者，均有被選為市集代表之資格。被選為市集長或市集行政部部員，亦需要相似資格，惟年齡須滿二十五歲。市集行政部之專門委員，不必合乎關於住所之條件。市集長與市集行政部之專門部員，每六年由市集議會選舉一次，其他部員每三年選舉一次。部員得再次當選，以十二年為最高限度。

在邦之法律中，關於市集長或市集行政部之專門委員之職位，並未規定何種特殊資格，但在某某大市集，若市集行政部部員，無一人適於充任行政長官之職位，或執行較高行政任務時，必須至少任命適於執行此種任務之官吏一人。關於市集代表或市集行政部部員之任命，無需呈請邦政府批准。邦政府對負責辦理警政之市集長或助理員之當選，倘認為其不合格，或「能證明其曾作有不適於擔任公職之行為」時，得表示反對。

「市集有在其本身事務之行政範圍內，制定一切促進各個人之經濟發展與智識進步以及全體市民之幸福之辦法之權利與義務。」市集亦有處理聯邦，邦與其他依法組織之公共團體所會依法委託之事務之義務，事務之委託，係依照主管機關之指示。

小市集僅辦理邦之若干種事務，分區 (Amtshauptmannschaft) 向例負主要責任。邦事務之委託小市集辦理者，主要為個人與財產安全之保障，法律與秩序之維持，道路之建築，若干衛生警政事務，公共儀容警政，貧人之照料，工人警政，消防警政與工業警政（若此俱非自治事項時。）

任何人其個人權利，因一地方機關之任何行為，遭受干預時，得向監督機關控告，若控告在法律觀點上不得正直時，更可向一高級行政法院上訴。此外，對於有關純粹監督行為之控訴，由邦監督機關負判決之責，可以上達於中央之部。

#### 區域或地位之變更

關於變更一市集之區域或地位之請求，可經由監督機關，向內政部提出，在數種場合，監督機關得協同顧問委員會以決定之。若所請求者，為完全改造市集，或為將一市集之一部分與另一市集聯合，而有公民十分之一反對時，即須舉行複決，若多數反對此提議時，則在下次市集代表全體選舉以前，不得再有何行動。若所請求者，為一人口不足三〇、〇〇〇之市集，應脫離區之節制，內政部即須調查該市集之經濟能力，並須查明區聯合會之經濟能力，是否不致因失去該市集而陷於危險。

#### 區

區議會 (Bezirkstag, District Council) 相當於市集之市集議會，由區聯合會之市集代表選出。議會選出區委員會 (Bezirksausschu, District Committee) 此委員會就其職務之範圍言之，猶之乎市集行政部。

區委員會之主席，爲區行政長 (Amtsbürgermeister)，由邦政府任命。當區行政長發生空缺時，區政府可提出人選，並有請求市政府罷免現任區行政長之權利，但此權利以每六年行使一次爲限。是以區行政長同時居於兩種地位，一爲邦之官吏，一爲一高級自治團體之主席。區委員會對於所轄各市集行使監督之權，向各市集發出關於任何特殊問題之訓令。

區政府之自治權，特由法律予以規定，以免與市集之自治競爭。所委託於區政府之職務，乃僅大機關始能有效執行者，可分（一）必須履行者（有關福利之事業，病人，虛弱者與心神有病者之照護，在建築道路與公共救濟上財政負擔之分配）與（二）任意履行者（照護貧人或病人之組織，公共衛生之增進，道路之建築，高等與專門教育，儲蓄銀行之設立，對貧窮市集之財政的援助，運輸公司之援助或設立）。

區聯合會不辦理邦之事務（移交的職務 (transferred duties)）。在移交的職務上，分區乃純粹邦之機關，爲區內之惟一主管機關。

### 財政

現今市集依賴於主要聯邦稅（所得稅與資本稅）之年終分配與數種較小之捐稅（酒精，房屋，娛樂，建築等之捐稅）。區自身亦可徵收地方稅，並可向市集派款。

帳目之審核，除由市集議會管理外，大體僅受邦政府所行使之普通監督。

### 委員會

市集與區聯合會可爲任何事項設立委員會。並可付託以初步甚或最後決定之權。

尙應特別提出者，卽公民有將其事務交與其市集代表（市集議會）辦理或使用複決之權。

### 市集聯合會

若干個地方政府爲對某種事項採取聯合行動，可組織特別聯合會。市集爲執行市集活動範圍內之一定職務，得聯合組成此種聯合會。聯合會之成立，係依據於一共同聯合協定。此協定必須呈請監督機關審核，該機關得以合法手續表示反對。

### 控制

對自治團體之控制，係由邦之二機關（分區 *Antshauptmannschaft*，與行政縣 *Kreisauptmannschaft*）行使，此二機關爲民選的非專門團體，主席爲邦之官吏。邦機關之行使控制，僅限於監督自治團體遵守聯邦與邦之法律，且不故意忽略其任務之必要範圍內，但一九二五年之修正案，似事實上——縱非形式上——增加邦吏之權力。

控制之方法，包括以下數項：索取報告之權，發布命令，曠職時之處置，強迫將某某項目列入預算內，以及關於移交的職掌，科加懲罰。對於代邦執行之職掌之控制，較對於在自治範圍內之事務之控制爲嚴厲。

地方法規，易言之，卽影響市集政府組織或提出將對市集預算有經久影響之原則問題之正式市集決議，在公布之前，必須呈請邦機關批准。邦機關與民選的委員會商議後，得正式批駁決議案。

市集對於不滿意之判斷。可向市集判事會 (Gemeindekammer, Communal Chamber) 上訴，此判事會由內政部所任命之主席一人與邦議會 (Landtag, State Parliament) 就市集執行部員與代表中所遴選之代表十人組成。內政部有取消市集判事會之判決與自作判決之權。

關於監督機關之其他命令，與關於財政控制，亦適用相似之程序。財政控制，除一般監督權外，大體有關於市財產之安全與長期借款。市集必須每年編製預算，並須備有帳目，但向例此均不需呈請監督機關審核。

內政部之普通監督權，為在邦憲法所規定之範圍內，制定在實法律上所必要之普通規程。在某特殊場合，若地方任務之執行陷於危險之時，監督機關得規定由一特派員處理行政。

#### 四 威吞堡 (Württemberg)

威吞堡 (Württemberg) 分爲六十一個邦行政區 (Oberämter, Districts)，各區之市集，組成一聯合團體，有地方自治之權。每區有一區行政部 (Oberamt)，爲市之行政機關，其首腦爲區行政長 (Oberamtmann) 或區令 (Landrat)，彼乃邦之官吏。同時，彼亦爲二聯合團體——即區議會 (Amtversammlung, District Assembly) 與區參事會 (Bezirksrat, District Council)——之主席。議會之議員係由各市集議會依照一法律選出，該法律規定任何一市集不得舉出議員超過五分之二。區參事會包括選任參事六人，其中三人，必須爲區議會之議員。除邦之都城司徒嘉德 (Stuttgart) 以外，邦內每一市集，均隸屬於一行政區。一九三〇年三月十九

日，公布一新市集令，對目前之制度，規定數種不重要之修正，並將法令編成法典。此令將所有市集，在原則上不論城市或鄉間，均立於平等地位，規定市集所可辦理之經濟事業之範圍，並對市集官吏之法律地位，使其合乎現代潮流。

### 市集

為推行地方自治起見，威吞堡分為一、八八〇個行政市集，依照威吞堡之市集令，此諸行政市集分類如下：

「大市」(Large Towns) (人口在五〇、〇〇〇以上。)

「中市」(Medium Towns) (人口在一〇、〇〇〇以上。)

「小市」(Small Towns) 與「鄉市集」(Country communes)。

「小市」與「鄉市集」又分為下列三類：

(一) 人口由四、〇〇〇至一〇、〇〇〇。

(二) 人口由一、〇〇〇至四、〇〇〇。

(三) 人口在一、〇〇〇以下。

市集地位之變更，由有關係之市集議會協議決定之，並須呈請市監督機關批准。若人民急需變更，而協定不能成立時，邦政府得命令變更。若某一市集不願放棄其獨立時，則僅能藉立法手段以取消其獨立。

在每一市集，有一市集議會 (Gemein lerat, Communal Council)，屬於單院制，係依照人口選出之議員

六人至七十二人所組成之團體。議員依比例代表制選出，任期六年，凡年過二十歲，在本市集住居至少一年之德國男女，均有選舉權。每三年有議員半數退職，但得再次當選。議員數額，必須爲偶數，由市集條例規定之。在大市與小市，市集議會於必要時，得任命支薪的市集顧問，但其數額不得超過不支薪的顧問數額十分之一。支薪的顧問之任期，至少爲六年，必須具有特殊能力。彼等爲市集政府 (Stadtvorstand, Municipal authority) 之代表，並爲市集議會之顧問。

市集長 (Bürgermeister) 係由市集公民直接選出者，任期爲十年，可重選任十五年。凡年過二十五歲，不分性別，具有德國國籍至少一年者，均有當選資格。選舉結果，須呈請邦政府批准。市集長爲市集議會之主席，並有決定的投票權 (casting vote)。彼監督市集議會決議案之實行，對所認爲於本市有害之決議案，得表示反對，並可請求制定一新決議案。在市集議會決議範圍之內，彼指導並監督市集之全部行政。數個相鄰之市集，得同時以一人爲市長。市集議員得領取津貼費，若有損失薪金情事，津貼必須付給。

市集得於市集議會內組織若干組，每組包括議員至少三人，可代替市集議會辦理其必須履行之職務範圍內之任何事項。

臨時或常久委員會，亦可委派，並可委派行政委員會，內含有由議員當選充任之顧問委員若干人。

市集所必須履行之職務，包括以下各項，即：市集財產之管理，貧人之照料，教育與訓練，道路之維持，消防隊等。由地方政府任意行使之職權，包括沐浴，電車，高等教育，戲院，儲蓄銀行，及山，煤氣與電氣之供給。

公共衛生由市集辦理，關於此項，市集得任意處置，但可在某某種環境下被迫採取某某種步驟。

地方警政組織，依法律由市集主持。在大市集，保安警察與刑事警察，由邦之警政官署辦理。除此以外，地方警權操於市集長之手。市集議會僅決定將永久實行，成立永久警政機關之警政事項，並決定需要市集支出之一切事項，與法律所委託之一切警政事項（例如關於建築與工業之事項。）

### 財政

市集之經費，依賴下列之收入：

- (一) 由市集財產與商業而來之收入。
- (二) 市集捐稅（對居民，公民，狗，娛樂，啤酒及其他酒類，增價，建築所用之土地。）
- (三) 聯邦稅與邦稅之附加稅。
- (四) 聯邦稅與邦稅收之分額。
- (五) 聯邦，邦或個人對某某種支出之補助金。
- (六) 居民為供備並維持市集機關，公共衛生與其他事業所繳納之捐款與特別費。
- (七) 市府事業之收費。
- (八) 市集基金之收入。
- (九) 因觸犯警章，納入市集基金之罰款。



若上列九項之收入，不足抵補支出時，更有下列二項：

(十) 徵收一稅，以抵補不足之額，此稅可向土地、建築物之佔有者與工業家課徵，為彼等所繳納之其他稅額之附加稅。

(十一) 借款，但此不得用以抵償經常支出。

#### 控制

各市集之行政，由邦政府監督，大市與中市，由內政部之一專司直接監督之，其他市集與鄉市集，則由邦之行政區政府與區參事會任初級監督之責。監督機關有依自己意見，或依個人之請求，審核市集政府之任何命令或決議案之權。此外，市集議會之某某種決議案，必須呈請監督機關批准。此適用於關於財產事項之決議案，例如，市集債務之增加，使用財產以為經費，土地之出售與抵押，及其他相似之處分，舉行借款或使市集擔負新的永久的債務（例如，設立儲蓄銀行與市集銀行），課徵新捐稅，為市集事業而徵收之捐款與手數費。

監督機關得對市集之新立法與市集預算，表示反對。

另一種邦監督，為市集長之當選與重當選，須呈請批准。

此外，邦對市集行政之監督，限於下列三項：

(一) 市集之現有法定權力，不得逾越。

(二) 市集之公共責任，如法律中所規定者，必須完全履行。

(三) 辦理市集行政之事務。須遵守法定程序。

舉例言之，邦之監督機關得強迫一市集政府執行法律中所規定之任何行爲。如市集政府拒絕履行其責任時，監督機關得代彼執行。監督機關得對違反法律之市集政府決議案，宣告無效。

#### 行政裁判權

個人反對市集政府之決議案與法規時，祇若其違反法律條款，致有損害於個人，即可提出控告。關於在警政範圍以內之任何問題，當市集政府之某一命令或決議侵犯某人之權利時，該人有提出控告之權。

倘控告僅係要求法院對有警察權之市集長所爲關於警察事件之決定予以判決時，法院有決定此種控告之資格。請求法院判決之效果，爲將一警察事件移屬於普通刑事法院裁判權之下。在其他各類場合，市政府有受理此種訴願之資格，再上一級，依照訴願案件之特殊情形，由內政部受理。在某種情形下，若訴願有關於行政事項時，得向行政法院提出控告。後者僅可對行政行爲合乎法律與否之問題加以判決。

### 五 巴維利亞 (Bavaria)

#### 地方上之中央行政

爲推行中央行政起見，巴維利亞分爲八個行政縣 (Kreisregierungen, Government Circles)，其面積自一二、三〇〇方哩至六、四〇〇方哩不等，各行政縣又分爲一五八個行政區 (Bezirksämter, Official Districts)。

## 地方自治

在一九一九年，公布一新選舉法與一新地方政府法。依照前法，凡年滿二十歲，能證明有巴維利亞邦籍，並曾在本市集住居六個月之男女，均享有市集選舉權。後又有一法案，將住居期間，延長至十二個月。

爲推行地方自治起見，全邦分爲八縣(Kreise, Circles)，其面積與行政縣相符合，各縣均有其議會(Kreisrat, Council)與委員會(Kreisauusschuss Committee)。巴維利亞之縣，相當於普魯士之省。各縣又分爲區(Bezirke Districts)，相當於普魯士之縣，各區均有區議會(Bezirksrat, District Council)與區委員會(Bezirksausschuss District Committee)。市集共有七、九九四個。有五十九個城市，不屬於區(mittelhare Städte)，直接受行政縣之管轄，此諸城市中有少數比較甚小，人口僅有四、〇〇〇，有「非市鎮」(mittelbare Städte, "non-county boroughs")一八一個，與「鎮市」(Marktgemeinden "market communes")七〇七個。

## 市集

一九一九年之地方政府法案，規定實行單院式市集議會(Sadtrat or Gemeinderat, Communal Council)制，此議會具有全權，不另外有執行部，一九二七年之法案，仍保留此制，此法案現仍適用，議員選任之期爲五年，額數至少有五人，不支薪俸。

每一市集選出第一市長(First Burgo-master) (若人數在三、〇〇〇以下，爲直接選舉，否則由市集議

會選舉)一人，並在少數市集，尚選出第二市長與第三市長，充任助理員。僅人口超過三、〇〇〇之市集，始能有一專門的市長，且其任期不得超過十年，惟在數種場合，任期可為永久的。

在人口超過二、〇〇〇之市集，若市長缺乏行政技術時，必須委任一有專門技術之市集官吏，為行政顧問。市集議會可組成顧問與執行委員會 (Senation)，並可委託某某事務交由後者執行。議會開會時，普通為公開的。議員之無故不出席，或拒不投票者，得受懲罰。

## 財政

市集得在土地、房屋、商業與行商之邦稅上徵收附加稅。不屬於區之城市，可徵至此諸稅之百分之四百，供自己之用途。但附屬之市集，必須與區分享此百分比數，例如，區徵收百分之一九〇，則區內之市集，即不得徵收百分之二一〇以上。但區不得徵收百分之二〇〇以上。

由一九二九——一九三〇會計年度之指定收入中，以市集之進款，公司與資本稅稅收之折扣方法，建立一補償基金，以援助貧窮之市集、區與縣。

市集更可對土地轉讓，與未建築地段之土地價值課稅，且可徵收倉庫稅、支店稅，向每一獨立之居民，一律徵收六登記馬克之行政費稅，尚可徵收其他經行政縣許可之地方捐稅。

各區在以前向市集派款，以取得收入，現今則有在邦之土地、房屋與商業稅上徵收附加稅之權。各區亦得徵收地方稅，但以未經市集徵收者為限。區亦可由與公益行政支出有關之市集取得公益行政費至多百分之三十

之補償金，關於各個市集，如享受區機關之特殊利益時，區可對上述之邦稅，徵收附加稅率至一倍半以上。最後，區可對各個市集徵收一特別捐稅。

### 控制

地方上之中央團體，對地方政府行使嚴密之監督，包括帳目之審核與機關之視察。關於借款與銀行及商業之設立，以及有歷史、科學或考古價值之建築物與財產之處分或實際更變，均須呈請批准。但如自來水、電車、煤氣、電氣、公共浴室或廚房、或屠宰場等事業，則無需呈請批准。

### 六 巴登 (Baden)

一九二一年之市集法令所規定之市政府制度，在數方面與邦所實行者不同。

在此制度之下，有一市民委員會 (Bürgerausschuss, Bürger's Committee)，依比例代表制選出，任期四年，選舉資格為年滿二十歲與在本地住居六個月。須年滿二十五歲，始有被選為委員會委員之資格。民選的委員 (Stadtverordneten, elected members) 之數額，依照人口之多寡，自二十四人至八十四人不等，凡人口超過二〇、〇〇〇之城市，均有八十四人。除民選的委員之外，市長與助理員及市議會之支薪議員，均出席該委員會。

市議會 (Stadtrat, Town Council) 包括市長，助理員，名譽議員六人至二十四人，及支薪議員若干人。支薪議員由市民委員會委派，名譽議員由民選的委員依比例代表制選出。所有議員（無論支薪與不支薪）任期均

爲四年。

市長由市民委員會任命，任期九年。彼任市民委員會，市議會與一切副委員會之主席。彼負責準備議案與一般的指導行政之責任。

巴登制度與德國他邦制度不同之點所在，爲小團體（市議會）之許多決議須獲得大團體（市民委員會）之認可，在組織法中所未特別規定之某一事項，是否需得認可，應由市民委員會決定之。市議會與市民委員會，均可創議。行政行爲，由議會執行，但不得市民委員會之認可，固不能執行，而對業經認可之任何種議案，則亦不一定執行，縱出於自己提議者，亦然。若議會不執行，須向市民委員會聲述理由。

市議會之決議，在付諸市民委員會決定之前，先由該委員會之一副委員會稱爲「Vorstand」者審查，此副委員會，係由選任的議員就其本身數目中選出，並就其自己委員中自選一主席，稱爲「Obmann des Vorstandes」。在世界大戰期間，城市集與鄉市集必須組織市集聯合會（Kommunalverbände, Communal Unions），受邦之區政府指導，其目的在管理人口之給養與維持。大戰後，此諸種聯合會仍繼續存在，例如房屋與公益聯合會（Housing and Welfare Unions）是，對於願望在此諸種事項上恢復獨立之城市之抗議，置諸不理。此諸聯合會之首腦，爲「區令」（Landrat），此「區令」爲邦之行政官吏。有一區議會（Bezirksversammlung, District Assembly）包括各市集之市長，尙有一區委員會（Bezirksausschuss），由議會選出。

地方警察之辦理純屬市集事項者，由市集管理之，而邦警察則負責辦理性質較廣之事項。但邦警察以全部

或一部之特殊協定，執行地方警察之職務。在另一方面，居民超過一五、〇〇〇之城市，則可有建築、房屋與消防之警權。

### 七 推靈根 (Thüringen)

推靈根雖為德國小邦之一，但其地方政府制度之發展，則大可注意。此邦係於一九二〇年由七個先前獨立之邦所聯合組成者。該年邦憲法成立，一九二二年至一九二六年之法案，造成現今之制度。此邦分為十六縣 (Landkreise, Circle or Counties) 與十縣市 (Stadtkreise, County boroughs)，後者包括(自一九三〇年後) 人口超過一〇、〇〇〇之一切城市。

#### 市集

各市集無論為城市(包括「鎮市」)為鄉村，其組織與權力，均屬相同，市議會 (Gemeinderat, Municipal Council) 由住居本市集六個月之男女選出，任期為四年。主席每年選舉一次。

市長與助理員 (Beigeordneten Deputies)，任期六年，並得再次當選，選舉結果，不必得上級政府之認可，但若違反法律，或者選出之人，顯然有某種不合格時，上級政府得表示反對。在人口超過三、〇〇〇之市集，市長必須為專門的，在其他市集，亦可為專門的。彼可被選為議會之主席。彼對違反法律之議會決議，得予以批駁，但議會得向監督機關控告。

在人口不足一〇〇之市集，市集大會可行使市集議會之權力。複決制 (Gemeindebegehren and Gemeindeentscheid) 偶或可以實行，但關於預算與捐稅，則不得實行。

市長爲警政長官，並任命警官，但任免重要官吏，須取得市集議會之認可。但在許多城市，地方警察職務，已由邦辦理，在一切場合，保安與公共秩序，均爲邦警察之職務。

### 縣

在縣 (Counties) 如在市集然，僅有一個院，即縣議會 (Kreisrat, Circle Council) 是也。此團體亦係直接被選出者，並每年由其自己數目中選出其主席。在他邦，由縣委員會執行之職務，在推靈根則由「縣令」(Landrat) 執行之。

### 財政

市集之財政來源，與德國他邦所有者相似，但推靈根之市集，由聯邦政府與邦政府之指定的收入所可取得者，在數額上較在他邦似相差甚鉅。

縣有向市集派款之無限權力，除如上所述取得由中央之指定的收入之一大部分外，其自身並可徵收捐稅。小城市對財政情形極表不滿，故頗犧牲推靈根之獨立，而使之歸併於另一邦。

### 中央控制

在推靈根，邦之監督極爲廣泛。對人口多至一〇、〇〇〇之市集，此監督經由縣政府 (Kreisamt) 行使，對



人口超過此數額者，監督由邦政府行使之。

### 公共事務之行政

教育爲邦之事務，市集僅有選舉地方教育委員會 (Schulvorstand, local education board) 委員半數之權，教員與家長之代表，亦同時選舉。縣公署 (Kreisamt, Circle office) 之教育科，對縣內一切市集，行使監督權，而每個縣市，均有其自己之 "Schulrat"，此乃教育科之長官。

最近公布一道路法案，其主旨在於使邦免除三分之二以上道路之費用，而將此諸道路大多轉移於縣，但純屬地方性者，則轉移於城市。

公益行政現由一九二九年之一法案規定，依此法案，各縣須設立必要之組織，爲辦理此事項，城市與縣，被稱爲區，照護聯合會 (Bezirksfürsorgeverbände, District Care Unions)，但恤貧之執行工作，則由各市集任之。各市集須供給公益物品費用，三分之一。

普通警察由市集管理，關於保安與刑事警察，邦亦頗依賴於市集之組織。

### 八 結論

在十九世紀實行之德國地方政府制度，其特點爲地方自治政府，特別在城市，於其行動範圍之限度內，頗有行動之自由，但凡被認爲屬於「警政」性質之事項，均不在範圍限度以內，包括許多在其他國家由自治團體執

行之事務，此在上面業已述明。此自治權之真實執行，由半常任的支薪的官吏掌管，彼等在市集由市民選出，但須呈請上級機關批准。

事實雖然如此，然而一般人民，對其自己之地方政府，常抱關心態度，許多人民在市集議會及各種委員會中，與執行官吏合作。人民對地方議員，與普通對任官職者，（無論有給無給）之尊重，為德國之一重要特點，而人民之以其地方制度為榮譽者，其原因在此，其效果亦在此。

各邦之新地方政府組織，大致並未顯示有與已存在之體制大相背離之處。一九一九年與一九二七年之巴維利亞法律，明確廢棄分權之原則，而關於城市，頗仿效英制，而採用一代表議會，不另外有執行部。在威吞堡，已有極相似之組織。德國城市聯合會（German Städtebund, Union of Towns）既已認可此制度為應列入聯邦城市條例之一種可許的城市組織形式，故其將在他地出現，亦屬可能。於一九二一年巴登所採用之組織，含有若干特殊之點，此業已述之於上。

聯邦政府傾向於增加大區域政府（縣與區）之權力與地位，以犧牲其他政府，此種傾向，實際業以普魯士於一九二九年改組西普魯士之區域之一法案，而見諸實行。此極關重要之辦法，不僅改組魯爾區域（包括約一、四三七方哩）內之地方政府，且實行於區域外許多地方，其重要之特點，為僅藉擴充方法，或在數種場合，將已存在之二個或二個以上加以合併，而產生許多大鎮市，實際有許多城市集固已向鄉村擴張矣。有城市集十三個與鄉市集四十九個，業被吞併，而有十五縣被廢除，更成立四新縣。

同時，此法案又增加縣（Kreis, Counties）之權力，規定謂若一縣政府決定為縣之全部或一部，取得任何地方政府職務之行政時，與低級地方政府商議後，可依照辦理，惟須證明（一）在公益上在全區域內應由縣政府統一行政，並且（二）為圖縣政府執行職務經濟計，縣政府應有單獨辦理之資格。

吾人須注意者，在德國，此並非一僅關兩種或兩級地方政府之問題。德國縣政府之首領為縣令，彼為邦政府之一官吏，故地方政府職務之由市集移轉於現今形式下之縣，實即中央集權之一步驟。因此，普魯士頗希望此原則之能推行於國內其他部分。

在德國之另一種中央集權趨勢，為一九三一年與一九三二年財政恐慌之一後果。由此產生之緊急法律，將中央政府干涉地方行政之權力以增大，關於地方組織本身，則使行政部對民選議會之權力擴大。有勢力之地方政府聯合會極力反對此種趨勢，並且特別要求地方事務中之財政自治權增大，在第五屆國際地方政府大會中，德國代表（包括普魯士政府之代表）堅強表示，此種趨勢，僅為一暫時之現象，且在將來中央政府之獨立，與民選議會對地方執行部之權力，均可望增大。

一九三二年九月一日，普魯士政府發布一命令，使市集行政簡單化，並且在推行上力求經濟。此命令之主旨，為應付一特殊之財政恐慌，其規定顯然僅有暫時性，但可注意者，依命令之規定，一市集聯合會之會長亦可任一城市之市長，反之亦可，且上級政府有不顧關係地方政府之意見，強迫成立此種職務聯合之權。其他規定，為人口不滿三、〇〇〇之城市，得委派一名舉市長，而不委派一支薪市長，且縣令對人口不超過一〇、〇〇〇之一切

## 城市之自治，行使監督。

(註一) 在一九三二年正月，此數額減少五八個。

(註二) “Landbürgermeister” 一名詞，在一九二七年爲一法令所廢除。

### 參考書

- Central and Local Government, Percy Ashley (1906, London: John Murray)
- Municipal Life and Government in Germany. W. H. Dawson (1914, London: Longmans Green & Co.)
- Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften.
- Handbuch des Kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts in Preussen. Stier-Somlo (1919).
- Das Staatsrecht des Reichs und seiner Länder. Dr. O. Meissner (1923, Berlin: Reimar Hobbing).
- Kommunalrecht und Kommunalpolitik in Deutschland. A. Hensel (1928, Breslau: Hirz).
- The Government and Administration of Germany. J. F. Blackly and M. E. Oatman (1928, Baltimore: John Hopkins Press).
- Contemporary Municipal Government of Germany. Bertram W. Maxwell (1928, Baltimore: Warwick & York Inc)
- Kommunales Taschenbuch. Dr. Horst Neubauer and Dr. Johannes Dierkes (1930 Berlin: Wirtschafts-verlag Arthur Sudan).
- Bills and Acts of the various State Parliaments, 1919 to 1932.

各國地方政府

一四六

Der Städtetag, Der Reichsstädtebund, Zeitschrift für Kommunalwirtschaft, Kommunale-Rundschaun, Gemeinde-politik  
die Gemeinde, Deutsche Selbstverwaltung, Zeitschrift für Selbstverwaltung, Preussische Gemeinde-Zeitung,  
etc.

## 第十一章 瑞士(Switzerland)

瑞士之二十五邦(Cantons)，在其主權不受聯邦法律限制之範圍內，乃為主權國家。各邦均有其自己之地方政府組織，大部分根據於各本邦內久遠之習慣與歷史的發展。吾人可謂各邦係根據市集而成立，市集非為國家所產生。但古代市集組織之制度，大部分已為邦之法律所修改，尤其在過去一世紀中為然。

各邦之制度，在細微處雖大有差異，但邦有顯着之三類，每類中之組織，均有若干相類似之點。在法蘭西類與屬於意大利派之蒂思諾(Ticino)邦，地方政府所享受之自治範圍，較在德意志類中所享受者，相差甚多，而第三類(或柏恩 Bern 類)則可謂處於此兩極端之中間。

### 地方政府之區域

市集(Commune or Gemeinde)雖為被承認之地方政府單位，但瑞士有一特點，即瑞士各邦，甚少有劃一的市集形式。在同一區域內，有各種市集存在，以辦理各種事務，有時相符合，但普通則互相覆蓋。主要種類為公民市集(Citizens (or Burghers) Communes)，居民或政治市集(Inhabitants' (or Political) Communes)與教會市集(Church Communes)，在某某邦尚有學校市集(School Communes)與恤貧市集(Poor Relief Communes)。

各市集固可爲便於辦理各種事務而聯合（如民政市集如 *Zivilgemeinden*）或分裂（成爲地方市集（*Ortsgemeinden*）或（*Viertelsgemeinden*）例如教育、自來水、消防等，且此制度已產生極多種地方行政區域與團體，且各種亦常變更不定。但此種新發展，現已遭受阻遏，而有將一切職務集中於政治（或居民）市集之趨勢。

多數邦亦分爲區（*Bezirke, Districts*），在區內，邦職務之行政，在某種限度內，委託於由選民或邦之執行或立法團體所依時任命之一官吏（*Préfet, Regierungstatthalter, Bezirksamman, Obmannmann, Commissario*）。

僅在史維茲（*Schwyz*）與格里孫（*Grisons*）兩邦，有行政區域介乎市集與邦二者之間，該行政區域有代表議會與自治權。此在史維茲稱爲區（*Bezirke, Districts*），在格里孫稱爲縣（*Kreise, Circles*）。

公民市集（*Commune des Bourgeois, Bourgeoisie, Bürgergemeinde, Commune of Citizens*）爲執行市集事務之原始組織。此市集可稱爲一有限制的協會（*close corporation*），現時大多已被廢除，其現仍存在者，僅係管理市民之公共財產，許給公民資格，救助公民，並在各地課徵捐稅，以謀窮民之福利並以行使保護權，此外尚有數種次要之職務。

公民市集政府，普通爲有選舉權之公民全體大會（*Assembly*）與一公民議會（*Citizens' Council*）此議會行使行政職務，每有委員會（孤兒委員會（*Orphans' Committee*）恤貧委員會（*Poor Committee*）

等)爲之輔助。

有一種特別之市集，爲蒂思諾邦之 *Patriziato*，與公民市集頗相類似，受一由家庭代表而不由各個人代表所組成之議會之治理。 *Ufficio patriziale* 之議員，稱爲 “*consoli*” 或 “*Salarii*” *Patriziati* 治理其所有之廣大地域。彼等在相當限度內管理教育，並負組織森林警察 (*salarii or guardaboschi*) 之責任。在此邦，尚有若干團體，其所管理之財產，較小於 *patriziati* 之財產，但亦依據於同樣原則，稱爲 “*squadre, terre, bogge, corporazioni*” 或 “*degagne*”。

在數邦，設立新公民市集，現爲憲法所禁止。

居民市集 (*Commune des habitants, Einwohnergemeinde, Commune of Inhabitants*) 有時亦稱爲「政治市集」 (*political commune*)，現占最重要地位。彼可謂爲地域的市集，而公民市集，則可謂爲人的市集。此諸市集原設立於海而夫蒂克共和 (*Helvetic Republic*) 時代 (一七九八——一八〇二年)，現時計有三、一六四個，人口自五〇以下至二〇〇、〇〇〇以上不等。現今惟此類市集，通常具有所未經法律特別承認爲屬於他類市集之一切權力。

教會市集 (*Kirchengemeinden, Church Communes*) 普通在地域上與政治市集相符合。在古時，彼等辦理許多現今爲其他政府所辦理之事務，但現時則所辦理者幾全限於教會事項。彼等可向屬於彼等所代表之某一教派之人，徵收捐稅。



## 市集組織

各種之市集，均有其自己之議會與組織，在形式上完全爲民主的，其所依據之原則，普通與下述之政治（或居民）市集所依據者相同。

各政治市集之最高機關爲市集大會（*Assemblée communale, Gemeindeversammlung, Communal Assembly*），由有選舉權者全體——即凡年滿二十歲，住居不少於三個月之一切男子——組成之。

此團體除關於實際的行政管理外，監督一切屬於本市集之事務，批准預算與市集帳目，並規定地方捐稅，法規與章程。

邦之法律在某某種條件下，規定重要地方之市集大會，可將其某種職務，委託於一市集議會（*Conseil général, Conseil communal, Conseil de ville, Stadtrat, Grosser Stadtrat, Gemeinderat, etc, Council (General)*）此議會係依多數制，或比例代表制選出。在所有城市與其他人口衆多之地，幾均有此種團體。

市集之實際的行政，由一市集行政委員會（*Gemeinderat, Kleiner Stadtrat, Municipalité, Conseil communal, Conseil municipal, municipio, etc, Communal Council*）辦理，此委員會有委員五人至九人，由市集大會或市集議會選出，其職務普通分配於各部，每部由一行政委員會委員指導之，但有若干種行政職

務，可委託於特別委員會。

僅在大市集，其執行機關（即小的行政委員會）為永久官吏之團體，執行此等職權，乃其主要任務。向例，特別在鄉區，部員僅以若干日從事工作，故若彼等領受酬金，亦為數甚少。在許多市集，特別在鄉市集，書記非一永久官吏——學校教員每每充任斯職。

市長 (Mayor) 或市集行政之其他首領 (Syndic, Maire, Gemeindepäsident, Stadtmann, Sindaco) 由市集大會或總選舉選出，並在數邦，掌理特殊職務。

市集官吏，由市集大會或由市集行政委員會任命，關於市集之事務，僅向市集負責。彼等在執行國家職務時，直接向邦負責，但甚而純粹地方上之國家官吏，普通亦由市集任命。

### 市集之職掌

市集有若干種職務，姑無論其歷史來源如何，在今日可謂已成爲國家（即邦）所強其必須履行之職責，普通在邦之憲法或法律中此有特殊之規定。此若干種職務，包括警察，恤貧，保護，教育與（在巴斯爾 Basle 除外）市集街道與道路之普通維持等項。

除此諸種職掌外，各市集普通可執行所認爲有益於本市集之任何事項。例如沮立克 (Zurich) 之邦憲法規定「市集在憲法與法律範圍之內，可獨立辦理其事務。」

市集有此自由，故除一地方政府之普通職務外，市立運動場，戲院與其他娛樂場所，亦多辦理，關於自來水，煤氣，電氣，電車與地方火車之市集企業，亦多有經營者。大而且富之市集，並辦理醫院與瘋人院。

爲辦理各種事項，雖時常組有各種區域與政府，但此實際並未使基本市集減少其權力或重要性。此僅係爲便於在某一區域執行任何特殊職務，而自動將區域予以聯合或分裂而已。

### 數邦內現行之制度

在本節內將選擇數邦，詳述其實際的組織，由此可表明全國種類之雜多矣。

柏恩 (Bern)——此邦面積有二、六五七方哩，人口（在一九三〇年）有六八八、七七四，分爲二十八區 (Bezirke Districts)。最重要之各種市集，爲居民市集，公民市集與教會市集，但此外尚有其他種類。

柏恩市由一市議會 (Stadtrat, Town Council) 與一市行政委員會 (Gemeinderat, Communal Council) 治理，議會係依比例代表制選出，一年開會約三十次，委員會由七人組成，選任之期（包括主席）爲四年，亦依比例代表制選出。委員會係執行團體，委員領受薪俸一五、〇〇〇佛郎（在一九三二年）主席領受一六、〇〇〇佛郎，普通每星期開會兩次，每一委員爲一部部长，部稱爲“Dikasterie”。

琉森 (Lucerne)——此邦面積有五七五方哩，人口（在一九三〇年）有一八九、三九一，有五區 (“Aemter” or districts) 與主要四種市集。

(一) 居民市集有一〇七個，除關於恤貧、市財產與教會之事務外，辦理地方政府之各種事務（包括教育）大會包括所有曾住居三個月之公民，市集行政委員會包含選任的委員三人至五人。疏森市有一特殊組織，有一由六十人組成之大的議會與一由六人或七人組成之小的行政委員會。

(二) 公民市集有一〇七個，包括所有住居之公民，主要辦理恤貧與保護之行政。此諸市集有時將其權力委託於居民市集。

(三) 組合市集 (Corporation Communae) 有一〇五個，管理市集財產。

(四) 教會市集——屬於天主教者八十個，屬於基督教者一個，——管理教會財產，爲此向屬於同一宗教團體之人徵收捐稅。

涅沙特爾 (Neuchâtel) ——此邦面積有三〇五方哩，人口（在一九三〇年）有一二四、三二四。此邦包括公民與居民兩類市集，共六十三個。在每一居民市集，有一由十五人至四十人組成之選任的議會，此議會又選出一由三、五或七人組成之市集行政委員會，與一由三至四十人組成之教育委員會。

公民 (electeurs ressortissants, citizens) 亦可另設立一委員會，以監督並管理市集財產之行政，但如此辦者，僅有三市集。

尼特華登 (Nidwalden) ——此邦面積有一〇六方哩，人口（在一九三〇年）有一五、〇五五，分爲政治市集（在此邦稱爲 (Bezirks-gemeinden) 十一個，教會市集七個，學校市集十六個，與恤貧市集六個。此各種市

集之面積，並不一定相符合，但約略言之，政治市集與學校市集間，教會市集與恤貧市集間，有一種地域上之關係。  
格里孫 (Grisons) —— 此邦面積爲各邦之冠，有二、七四六方哩，人口在一九三〇年有一二六、三四〇，在組織上此邦較他邦頗有差異。邦憲法第十二條規定如下：「本邦爲政治、司法與行政之目的，分爲區、縣與市集 (Bezirke, Kreise und Gemeinden, districts, Circles and communes)。」

區有十四個，純粹爲司法區，無代表團體。縣有三十九個，每縣有一大會 (Kreisversammlung, assembly) 與一行政委員會 (Kreisrat, council)，議會有一主席 (Kreispräsident, president)。此諸團體行使地方上之國家職務，並有若干自治權，(包括徵稅權。)

在歷史上與實際上，最重要之區域爲市集，其在此邦所享受之自治權，較在他邦所享受者爲大。每一市集有一小的行政委員會，與一大的議會，前者由人民選出，任期三年，後者可在任何時期由委員會或依三、〇〇〇選民之要求，召集開會。憲法與法律均未明定其權力與職責，惟自一八九〇年來，有一種區之模範組織形式，備各市集採用。

日內瓦 (Geneva) —— 此邦面積有一〇八方哩，人口(在一九三〇年)有一七一、三六六。一九三〇年三月公布一新憲法，依此憲法，凡人口超過一、五〇〇之市集，其議會依比例代表制選出，小市集之議會，則僅由多數選出。日內瓦本身分爲四市區 (Municipal arrondissements)，有一由四十一人組成之市議會與一由五人組成之行政委員會。其他人口超過三、〇〇〇之市集，可有一行政委員會與一市集議會，此種市集共有六個。

在其他地方，執行部包含由人民選出之市長與其助理員。

沮立克 (Zurich) —— 此邦面積有六六七方哩，人口（在一九三〇年）有六一七、七〇六。在一九二八年，此邦包含政治市集一八〇個。此邦亦有學校市集與教會市集，及二三五個「民政市集聯合會」(Zivilgemeindeförderung) (civil Communal Unions)，彼等在執行特殊職務上與市集合作，並組成許多種行政組合。凡人口超過五、〇〇〇之市集，可有一大的議會 (Grosser Gemeinderat, large council)，並依投票制選舉議員。沮立克市之組織，與柏恩市之組織頗相類似。

## 財政

市集財政制度在各邦大有差別。概括言之，市集之收入，大部分來自邦稅之附加稅與直接地方稅，惟二者之比例，尚有出入，

地方直接稅，有人頭稅或所得，工資，租金或資本稅。

狗稅為一種極普通之收入方式，娛樂捐亦頗重要。自行車，摩托，打獵與捕魚之執照，亦甚普通。在數邦，市集得徵收移轉與死亡捐。對僕役，馬，馬車與檯球，亦徵收地方稅。法蘭西類各邦之好課此類稅，較他邦為甚。

酒精之聯邦稅稅收之一部份，分配於各邦，時常再由各邦分配於各市集。由此來源而取得之金錢，必須用以防止酒精之毒害，但此條件常取寬大解釋——例如，市集主張包括維持瘋人院與援助經營良好之葡萄園是。

收入免稅之限度，在各邦大有差別，其實行等級稅制者，等級標準亦有差別，但在許多邦，市集不得徵收等級稅。

尙應說明者，即市集所有之財產，本身爲一豐富之來源。許多公民市集，有甚多財產，尙有少數公民市集分配木材，農產品，甚而金錢，給予公民，在此種情形下，地方捐稅，由公民言之，實際上已減至零點。與共同土地之行政，實爲市集組織之原始基礎，公民市集與近代的政治市集並列，而繼續存在者，其主要原因，爲公民享受權利與利益。一大部分市集，不刊印帳目報告，故比較的財政統計，甚而在各邦內，亦付諸闕如。

### 對市集之控制

對市集之控制，僅關於邦政府所委託之職務，並在以市集爲其代理人之場合，始爲嚴格。關於其他職權，上級機關之控制，徒具形式而已。一切有關市集財產之事項，或一切爲社會福利而採取之辦法，除危害市集之財政安定者外，實際上，亦不受何控制。

在沮立克一類之邦，僅當市集實際侵犯法律時，邦始對之行使控制。在法蘭西類諸邦，當市集之任何行動，被認爲與市集之目的不適合時，邦即可行使控制，當市集之有規則的行政，似陷於被干涉之危險時，邦可任命一特派員辦理行政。在第三類市集，情形頗爲複雜。

在外羅底斯之亞本塞爾 (Appenzell a/Rh)，促胡 (Zug)，夫立保耳 (Fribourg)，發累 (Valais)，涅沙特爾

(Neuchâtel) 與柏恩，所有市集條例，均須呈請邦政府批准。在沮立克、史維茲、亞爾高 (Aargau)、巴斯爾 (市)、葛拉路斯 (Glarus) 與格里孫，則不需要批准。在其他各邦，則條例有者須經批准，有者則否。

邦普通有視察一切市集事務之權利，但此權力不常行使。在數邦之憲法中，有視察市集行政每兩年或每四年一次之規定，在亞本塞爾，僅需每十年一次。

在四個邦（夫立保耳、瓦得 (Vaud)、涅沙特爾與柏恩），上級機關代表有參加市集會議之權，在涅沙特爾，此代表且有顧問權。

在法蘭西類各邦，市集之決議，多數均須呈請邦政府批准。在瑞士其他部分，邦亦同樣有命決議呈報之權，但實際不常利用此權。關於組織與財政之決議，在所有各邦，均須呈請批准。

批駁市集決議之權，是否僅適用於越權事項，抑是否亦適用於不當之事項，此由各邦之法律規定之，但在發生疑問時，市集之自治權，必占優勢。

許多邦於市集曠職時，有代其行動之權力，但甚少使用之者。

行政法院——概括言之，人對於任何市集決議欲加反對時，可控告之於行政法院，但行政法院在市集條例與決議須經邦政府批准之邦，不若在市集自治權較大之邦之重要。故在沮立克與柏恩兩類之邦，實際上市集政府之一切決議，均可提出於行政法院，而在法蘭西類之邦，僅關於某某特殊行為，可如此控告。

提出控告之理由，普通限於市集決議之違法，但在二個邦（奧布華登 (Obwalden) 與聖哥爾 (St. Gall))



對市集政府之決議，得因其不當，而向一行政法院提出控告。

在數個邦，關於市集許可「非爲公眾謀利益」之支出之決議，得提出控告，而格拉利斯（Glarus）之法律，則許市集大會中之少數派以市集捐稅非必要，過高或過低，而提出控告。

官吏——在數個邦，邦政府控制市集之官吏，其方式爲官吏之任命須呈請批准，或對之行使懲戒權。但概括言之，依照已定原則，市集自己任命一切在本市集內服務之官吏，縱使彼等之雇用，係爲執行國家職務者，亦非例外。官吏關於市集事務，僅向市集負責，僅關於邦之事務，始直接受邦之控制。

財政控制——在沮立克類之邦，市集自己所有之土地，除得邦政府同意，可處分若干部分，以爲建立永久建築物之用外，不得動用。

在沮立克，亞爾高，圖爾高（Thurgau），促胡奧巴斯爾（市）市集帳目，必須呈請邦政府批准。在史維茲，外羅底斯之亞本塞爾與內羅底斯之亞本塞爾（Appenzell a/R），所有或一部分帳目，必須經過非正式之審核。在格拉利斯與布華登與尼德華登（Nidwalden），不需要審核。

在亞爾高，巴斯爾（市）與史維茲，市集預算必須經邦政府批准。

在此類之多數邦，僅在例外場合，財政決議始需經批准，向例，僅有可危害市集之存在，或結果影響市集，或處分動產之決議，始需要批准。關於地方捐稅之決議，時常的但非普遍的，需要邦政府批准。

市集財政崩潰或處理不善時，邦政府常有干涉之權，並有採取所認爲適當之處置之權。

在法蘭西類之邦，不僅關於市集財產之處分，必須呈請邦政府批准，而且關於預算，帳目與許多甚而不甚重要之財政決議，亦須得邦政府認可。關於柏恩類之邦，情形亦頗相同。

日內瓦之情形，甚為特別，在日內瓦，邦機關自身實際辦理關於市集之財政行政之一大部分。

審核——市集帳目之審核，可由邦機關辦理，但向例查帳員所考量者，非支出之正當與否，而僅支出之合法與否而已。

### 複決制

複決制為關係瑞士邦政府之一普通制度。此亦為市集組織所認可，市集大會之繼續存在，使此制度特別易於實行。此制可為「必須實行的」，亦可為「任意實行的」。許多邦之市集法令，規定關於某某種重要行政問題，必須以複決方法徵求選民之意見。此外，所有瑞士城市，除洛桑 (Lausanne) 外，均可任意將其他問題付諸選民複決，而在許多場合，創制權亦存在。

因此，在日內瓦市，於三十日內，一、二〇〇選民，可要求市集行政委員會之任何決議付諸複決，而在日內瓦邦之其他市集，則限期為十五日，選民須有五分之一或三分之一。在蒂思諾邦，選民五分之一，於二十日內，亦可要求複決市集行政委員會之任何決議，並可同樣要求創制。

## 公共事務之行政

公共衛生——各市集（向例爲居民市集）頗可任意執行其所認爲適當之衛生事務，概括言之，在此方面，彼等極爲活動。實際行政時常由特別的專家委員會辦理，此諸委員會或附屬於市集行政委員會，或實際處於獨立地位。

教育——教育非行集權制度，但依照聯邦憲法，各邦須有必要之設備。普通邦自己保留高級教育行政，但在數邦（例如，夫立保耳與史維茲），市集必須設立中等學校。初等學校由特別的學校市集（例如在沮立克，尼德華登，格拉羅斯，內羅底斯之亞本塞爾，聖哥爾，圖爾高）或由普通的居民市集或其分區設立並維持。每一學校有其自己之管理人員團體，彼等由市集任命。教育經費來自市集所任意徵收之一種特別捐。

道路——除小路與市街外，一切道路與橋梁，主要由邦負責。關於小路與市街，市集（在巴斯爾除外）負責通維持責任。超過此限度者，如鋪築特殊路面，或制定利用章程，則由市集任意爲之。

聯邦工務部遇有請求時，對某某種道路與橋梁給與補助金。

公共救濟——恤貧最初由公民市集辦理，現時在許多邦，仍由彼等辦理。但在烏利（U. L.），史維茲，夫立保耳，亞本塞爾，與聖哥爾，此種職務已由居民市集接辦。在沮立克邦，無公民市集，恤貧爲信仰新教的教會市集之一種職務，但僅在某一場合，恤貧由一舊教教會市集辦理。格拉羅斯與尼爾華登，爲特有恤貧市集之邦。此被認爲邦所

委託之職務，邦行使普通監督，並在數種場合，以補助金援助市集，在其他場合，則代市集設立機關。在日內瓦，貧人之照護，由一純粹屬於邦之組織負責。

邦可命令強迫實行疾病與意外保險，並為此設立基金，或以其權力委託於市集。聯邦政府給與補助金以爲援助。

警政——此爲邦所委託於市集之職務之一種，但在多數邦，每一市集有邦之警察，有地方警察。在市集內，市集行政委員會爲負責之警察機關，但可委託其警權之若干分子予市集長，或在數種場合，予行政委員會之一委員 (Polizeidirector, etc.)

邦可訂立一種辦法，由邦辦理全部警政事務，但關於市集所應辦理之一部分事務，向市集領取協款。

在小邦（例如，尼德華登，格拉羅斯，促胡，巴斯爾（市），沙夫豪森 *Schaffhausen*，日內瓦）僅有一種警察隊，係受邦之指揮。

### 結論

瑞士之地方自治，無論就任何方面言之，恐均較在其他任何國家者爲充滿。人民全體頗能直接參與關於地方行政政策之決議。各地方政府彼此完全獨立，中央對彼等之控制，減少至最低限度。

渥爾田德博士 (Dr. *Walther*) 於其關於瑞士市集之著作中，關於此方面所發表之意見，頗可注意。渥氏

於說明市集關於社會福利之活動之擴張後，稱此一事項，既屬於市集之原始自治權範圍之內，故此乃表示市集自治權之擴張，無論如何在此一方面不能否認。然而渥氏又稱確有一種趨勢，同時亦向另一方面發展，蓋各邦現所行使之監督權之增加，不能不影響於市集之各種行政。例如，若某一市集之政策，在財政上似足發生危害時，縱使其屬於自治權範圍之內，邦政府亦得出而干涉之。

吾人研究地方政府之方法，瑞士可供給極多材料，因地方政府之種類，地方行政之形式，以及地方捐稅之制度，均以瑞士為最繁多，他國無與倫比。許多市集有甚多財產，並以其由財產所得之贏餘，充為經費，此亦非他國所可比擬，各種市集企業，亦甚普通。

瑞士地方政府之一特點，為市集因特殊目的，極易分裂與聯合，布魯克斯君（Mr. R. C. Brooks）稱此為瑞士市集之所以有極大效率之一秘訣。

但渥爾坦德博士又明白表示在若干邦所有之各種市集，並非必要，而應予以統一，並使之簡單化。

現今之真確趨勢，為將職務集中於政治市集，但如渥氏所稱，欲改革已有許多世紀歷史之組織與制度，當有許多困難，尤其如廢除分離的公民市集，將為人民所極端不滿。統一之原則無論如何有利，而成立特殊區域之可能，仍被人視為一種真實優點之所在也。

Handwörterbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft.

Die Deutsche Schweiz in Vergangenheit und Gegenwart. E. Blocher (1923).

La Svizzera d'ieri ed'oggi. A. Battra (1921).

Government and Politics of Switzerland R. C. Brooks (1918 New York)

Die Aufsicht der Kantone über die Gemeinden A. Vogt(1922, Berne),

Die Gliederung der Gemeinden im Schweizerischen Recht nach ihren Zwecken. Dr. jur. Rudolf Walthard (1924,

l'erne)

Handbuch der Schweizerischen Behörden. Dr. A. Silbernagel-Caloyanni (1931 Berne: K. J. Wyss)

Papers submitted to the First International Congress on the Administrative Sciences, 1910, by Herr School and Herr

Weststein.

Schweizerisches Zentralblatt für Staats und Gemeinde-Verwaltung (Zurich).

## 第十二章 奧地利(Austria)

### 省

奧地利共和國包含九省 (Province) 在每一省有一省議會 (Landesversammlung, Provincial Assembly) 依普選制選出凡年滿二十歲者均有選舉權。每一省議會委派一省委員會 (Landesausschuss, Provincial Committee)。

為推行地方上之國家行政起見，省分為行政區 (Bezirkshauptmannschaften, Administrative Districts) 其長官為區督察員 (District Commissioner)。行政區有一一三個。區督察員在其所管理之事項中，大部分係監督公共衛生事務，惟自有規程之城市為例外。但實際辦理此等事務，係由市集負主要責任，市集在此方面之行動，由省條例規定之，而省條例則遵照國家法律所定之原則。

### 市集

在奧地利，市集 (Gemeinden, Communes) 約有四、一五一一個，其中僅七十三個有五、〇〇〇以上之人

口。

在每一市集，有一市集議會 (Gemeinderat, Communal Council)，選任五年，選舉原則與省議會同。

市集長 (Bürgermeister, Burgomaster) 與其助理員以及地方行政之其他長官，非如在普魯士之爲專門官吏，而係由市集議會，議員就其數目中所選出之普通議員，其任期與議會會同。但此行政各部之長官，在任期中負辦理本部事務責任，有特別委員會 (Tachauschüsse, Special committees) 爲之輔助。城市普通內部行政之長官爲行政長 (Magistratsdirektor)。

官吏直接隸屬於市集長個人，如地方警權屬於地方自治職務範圍之內，亦由彼行使之。

一九三一年公布一新市集法令，施行於克倫地亞省 (Province of Carinthia)。依此法令，各市集議會必須有議員八至二十八人，此依人口之多寡而定，凡年未滿二十九歲者，無被選爲議員之資格。市集長與由三至九人組成之行政部 (Vorstand, executive)，由市集議會選出。市集長於就職前，必須在區督察員前宣誓。行政部部員可領受補償費，但議員爲無給職。議會開會一季至少須有一次。市集長本人負辦理一切委託職務之責任，但關於自治事項之行政，則必須依照議會之決議。市集財產之全部行政，受省政府之嚴格監督。中央政府之官吏，可參加市集議會會議，省政府有解散市集議會，並不受其控制之權。

## 維也納



維也納 (Vienna) 立於特殊地位，彼爲一市集，同時又爲一省。彼之市集議會，有議員一〇〇人，選任五年，由其自己數目中選出一市參議會 (Stadtsehat, Town Senate)，由參議員（必須有被選爲市集議會議員之資格，但非市集議會議員）至少十人組成，包括市長一人，與其助理員二人在內。此三人與若干官吏合而組成行政團體，名行政部 (Magistrat)。

市參議會，除有若干執行權外，關於未經明白保留予市集議會或行政部之任何事項，均可通過決議。彼依照行政部之建議，任命官吏與雇員。行政部除爲市議會之執行機關外，並對受市集長指揮之警察予以監督。市集長本人爲負責之警政官吏。

除此中央組織外，維也納更分爲二十一區，每區有一由委員三十人組成之行政委員會，委員係由區之市集選民選出。各委員會之主席 (Bezi. ksvorsteher, Headman of committee)，爲其執行器官，但嚴格隸屬於市集長。此諸委員會每三月至少開會一次，必須輔助市集議會與市集長以執行其決議，並有向市集議會或城市參議會，提出有關本區之議案之權。在每一區，亦有一行政部公署，負執行中央團體所創議之法案之責。

## 財政

地方政府之財政制度，於一九二二年，大有變動，於一九三一年一月成立之「協定」(Anschleich) 中，更規定若干變更，此協定有效期間爲五年。依照此辦法，舊財政制度仍然繼續存在，地方政府之財政來源，大部分依據

於由聯邦稅稅收所分得之收入，在此五年間，地方政府所可獲取之分額，有如下表：

所得稅.....	} 25% 給予各省，25% 給予各市集。
公司稅.....	
普通商業稅.....	
工業稅.....	
白蘭地，啤酒與酒類稅.....	15% 給予各省，15% 給予各市集。
沸騰之葡萄酒稅.....	40% 給予各省，40% 給予各市集。
財產稅（動產與不動產）.....	40% 給予各省，40% 給予各市集。
木材輸出稅.....	37½% 給予各省，——
資本稅.....	20% 給予各省，20% 給予各市集。

（對辦理估稅與收稅之市集，先從中提出若干成給予市集）

汽油與運送用之摩托車稅.....80% 給予各省。

繼承稅.....依照一特別法律分配之。

上表中所言之財產稅，僅關係某種財產，普通財產稅，自一九三一年五月以來，成爲絕對的聯邦稅。同時各省以前所有之徵捐養路之權，已被剝奪。

上述之聯邦稅分額對數省或市集之分配，主要根據於人口，但其他複雜因素，亦計入其中。除分配之收入外，市集尚有對娛樂，狗，馬，汽水等徵收地方稅之若干權力，亦有徵收市集事業費之權，但其徵收權頗有限制。

除維也納外，所有之市集，因下列之事實而增加其困難，即：市集議會關於捐稅之各種決議，必須呈請省議員批准，省議會有為本省利益而予以更改之權。

依照一九二九年之法案，中央審計局 (Rechnungshof, central audit office) 得由合法經濟與正當之觀點，審查人口超過二〇、〇〇〇之城市之帳目，經省政府之請求，亦可審查其他城市之帳目。

聯邦政府曾計劃（一九三二年）設立一借款委員會 (Kreditbeirat Loans Board)，省區聯合會或市集之借款，均須得其許可。此委員會將包含委員十三人，由聯邦政府與省政府任命，任期為二年，主席為聯邦財政部長，或由彼任命之一代表。小借款之可在十二個月內償還者，及人口不滿二、〇〇〇之市集之小借款，則被除外。

### 結論

在重要的奧地利地方政府法案 (Reichsgemeindengesetz, Austrian Local Government Act) 內，規定下列之原則，即：「國家行政機關根本不干涉地方自治之範圍，」此範圍為「市集雖承認現行之聯邦與省之法律，但可完全任意辦理主要有關市集利益，並可以其自己之權力，在其自己之境域內執行之任何事項。」然而，

地方政府之活動，因財政上之拘束，大受限制，此則又爲顯著之事實。奧地利城市聯合會(Städtebund, Austrian Union of Towns)不斷要求在此方面之地方自治權增大，但一九三一年之「協定」實際上並未對市集給予何種救濟。

### 參考書

- Vienna under Socialist Rule. R. R. Danneberg.  
Oesterreichische Gemeinde-Zeitung.

## 第十三章 保加利亞 (Bulgaria)

在一八七九年之保加利亞憲法中，有關於市集自治權之規定，一八八二年又制定一關於市集與城市之行政之法案。此法案於一八八六年為兩法案所代替，一適用於城市行政，一適用於鄉市集行政。是後此兩法案在各方面均被修改，但其原始的基本原則，則迄為市集行政之基礎。保加利亞京城蘇菲 (Sofia) 之市集行政，遵照一九二二年五月十日之一特別法案，此法案又於一九二六年經過修改。一九二五年，公布一法案，關係各省。

### 地方政府之區域

現今保加利亞有十六省，包含九十一縣與二、六五〇市集。

省 (Okrag, Department) 在一方面為地方上國家機關之一正式區域，而在另一方面，又為一地方自治區域。此外，在省內尚有其他地方機關受中央各部之管轄。

縣 (Okolii, Districts) 僅為地方上國家行政之正式分區。每一區照例包含數個鄉市集與一城市集，此城市集為本區之中心。最大城市共有八個，各為一市縣 (Town District)。環繞一市縣之鄉市集，另成爲一縣，稱爲鄉縣 (Village District)。

市集 (Ustina, Commune) 爲最低之行政單位。彼爲一地方政府區域，同時又爲國家行政之一正式分區。鄉市集與城市集有區別。城市集爲數較少，共九十三個，而鄉市集則有二、五五七個。城市無大者。僅蘇菲之人口超過二〇〇、〇〇〇，除此城市以外，各城市人口之平均數額，爲一五、〇〇〇。但各市集之人口，亦無不滿一〇〇〇者，因市集法不許不滿此數而設立一市集故也。

除上述爲普通地方行政而設立之區域外，尚有爲司法、財政、軍事、教育、農業等之行政而設立之特殊區域。

### 地方上之國家行政

在省內，普通地方上之國家行政，由省長 (Okragon upravitel, Prefect) 掌理，彼爲中央政府之第一個政治代理人，其任免亦即由於政治關係，彼屬於政府黨，政府一變，所有省長之任命，亦隨之而變。

依照一九二五年之一法案，省長必須年過三十五歲，並須曾受軍事訓練或曾在學校學習法律或行政，彼且須合乎適用於保加利亞文官之普通任命資格。

現今省長所得之酬金，爲每月約一〇、五〇〇來弗 (Leva) (等於十六鎊)。此外，彼有一官邸爲其寓所，並領受辦公費。

在縣內，地方上之國家行政，由縣長 (Okolijski natschalnik Sub-Prefect) 掌理。彼由內政部長依省長之建議而任免之。充任縣長之資格，除適用於文官之普通條件外，爲曾受軍事訓練，或曾在學校學習法律，並須年

過三十歲。一九二五年之法案，規定若干新改革，其目的爲使省長由政治官吏，變而爲專門官吏。但政治關係在縣長之任命上，仍頗占優勢，較之省長，尤有甚者。

縣長爲省長之助理員與代理人，並爲本縣之警監。彼必須時常巡行本區，並與民衆接近，以明瞭其需要與痛苦。彼有發布命令之權，但其命令得隨時爲省長所取消。

### 市集

市集選民團體，包含市集內屬於保加利亞國籍，年滿二十一歲，男性，有公民權與政權，並曾居於市集或屬於市集至少有一年，且無某種特殊不合格之居民。選舉爲強迫的。議員必須年滿三十歲，除被剝奪選舉權者外，下列若干種人不得當選，即：心神缺乏者，從事於市集或省之營業者，既無確定職業，在市集亦無田產者，服務於市集，省，與國家之職員，以及省委員會之委員。最後，同一營業不得有二人，或二人以上當選，選舉法案中所指明之親屬關係中之人，亦不得當選。

市集議會 (Obstinski sovjet, Communal Council) 爲市集之代表團體，係由市集選民以平等，直接，秘密與比例的投票選出，其任期在鄉村爲二年，在城市爲三年。市集議員之數額，依市集之大小而有差別。在鄉市集，議會包含議員八人至十二人，在城市，包含十二人至三十人。

若至少有半數議員退職，或以政府之決議被免職時，或若中央政府願將市集議會解散時，市集議會得由中

中央政府解散之（對城市，以救命，對鄉村，以內政部之命令。）此事發生後，在一新議會選出之前，內政部長對城市省長對鄉村，得省永久委員會之同意，委派一由三人組成之委員會，以辦理行政。

市集議會之會期，有普通者，有例外者。關於前者，市集議會每年開會在城市為四次，在鄉村為三次。每次普通會期至多有十五日。關於特別會議，議會依事項之關係市集或關係國家，而由市集長或省長召集之。無故不出席議會之會議者，得被科以罰金。會議向例公開，但議會得使會議不公開。市集長或其助理員充任主席。

議會之決議，分為三類：

- （一）僅經省長認可，或在蘇非經內政部長認可，即可實行者。
- （二）欲使有效，須取得省長或內政部長之同意者。
- （三）以救命使有效者。

市集長 (Kmet, Mayor) 與其助理員 (Pomoshchnik, Assistant) 由市集議會就其議員中選出，任期與議會同。在人口超過一〇、〇〇〇之城市，市集長有助理員三人。在人口有三〇、〇〇〇之城市，市集長有助理員三人。市集長與其助理員之選舉，在城市，須得國王批准，在鄉村，須得內政部長之批准。在理論上，市集議會之任何議員，均有當選為市集長或助理員之資格，但在實際上，當選者為多數黨之領袖。市集長不得兼任其他公職。

市集長在一方面為國家在市集之地方代表，而在另一方面，則又為議會之執行者。彼有管理彼個人或市集



議會所任命之一切官吏，以及市集內一切經濟的及其他機關之權。

市集長有發布命令 (suprovedy, orders) 之權，命令或爲「普通的」或爲「特別的」或爲「常久的」或爲「暫時的」，但此種命令幾全可爲省長所否認，在蘇菲則可爲內政部長所否認。

關於市集長之助理員，法律中未規定特殊之資格。其任務照例爲在市集長不能動作時，代表市集長，並輔助市集長辦理地方行政與國家之行政職務。佐治員 (Kmet'ski, Namestnik, Deputy, Mayor) 與助理員 (Assistant mayor) 大有不同。佐治員由市集長個人任命，並直接向彼負責。彼可爲市集議會之議員，亦可爲一普通公民。其活動範圍，可擴張及於隸屬本市集，而因太遠，致使市集長個人鞭長莫及之地域。佐治員之任務，由市集長嚴爲限定。

市集秘書 (Communal Secretary) 爲永久職，並由市集議會任命。彼須在市集秘書特別考試中及格。

### 蘇菲

蘇菲市共選出代表六十人，分配於市集劃分之六市區 (Kmetstvo, Mayoral Districts) 每一市區，依其人口，選出一定數目之代表。每一市區所選出之代表，自行組成本市區之地方市集議會 (Kajonen sawjet, local, communal council for district)，並選出市集長一人與助理員二人。六市區之地方市集議會，選出代表，組成蘇菲之中央市議會，此議會包含議員二十四人，選出市長一人與助理員三人。各市區之市集議會，管理地

方事務，市內之較重要事務，則留與中央市議會管理。

## 省

省爲市集以上惟一之地方自治區域，省議會（Okragen sovjet, Departmental council），由省內居民之代表組成，彼等係以普遍、平等、直接、秘密與比例的選舉選出，任期四年，每二年半數退休。省內每縣選舉其省議員。縣內居民每二〇、〇〇〇，選出代表三人。縣人口不滿一〇、〇〇〇者，僅選舉代表二人。代表爲名譽職，但支取開會期間之費用與旅費。

省議會之會議，有普通者，有特別者。普通會議，每年一次，大概爲一月，特別會議不得超過十五日。會議公開，但議會得以三分之二之多數，決定會議秘密。

省議會第一爲省之代表團體。第二，以顧問資格或其他方法，輔助中央政府。省議會初次由省長召集時，其第一任務，爲選舉其執行部，即：議會主席，副主席，祕書長與省永久委員會。其職務有以下各項，即：討論並通過每年預算，審核接受或批駁省基金與省機關之帳目，舉行省借款，取得、出售、交換或贈與省財產，設立並維持一般公用或慈善之機關，建築並維持市集道路，公布省建築物與財產，公益與公共衛生之管理章程，獎勵並維持省內農工商及其他經濟事業，設立並維持學校（特別爲專門學校）等項。

議會之一切決議，除顯明需要呈請內政部長許可者外，均立即生效。需要呈請內政部長許可者，包括關於確

定省預算與舉行借款之一切決議。

省永久委員會爲省議會之執行部，亦爲省長之一顧問團體。彼包含以祕密投票選出之省議會議員三人或四人。實際上彼等係議會中最有勢力之政黨之黨員。服務於委員會者，不得兼任其他任何公職。委員會委員不得充任律師，彼等依照省領算預受薪俸，並享受國家官吏在用費與解職等事上之領受補償權。委任之期限，向例與議會同。

### 財政

地方政府之財政來源，包含國家稅之附加稅，及地方稅之稅收，以及由公產而來之收入與公共事務費。

地方帳目，由國家檢查員與省議會審核之。

### 複決

一九〇九年公布一法案，關於市集事務，人民有複決權。依照此法案，市集議會關於大建築事業，舉行市集借款，出售市集不動產，徵收特別市集捐稅，解散市集或合併其他市集之決議，均必須交市集選民複決。需要經過複決，且市集議會關於某事項，竟未作何決議時，市集選民百分之三十，有決定行動之權。

## 對地方政府之控制

國家控制，由中央監督官吏之內政部長，經附屬監督官吏之省長行使之。中央之控制權極大，不僅議會之一切財政決議，須取得上級機關之許可，市集長之各種命令，均須取得認可，而且中央政府可隨時解散地方議會，並可自行代替地方辦理地方行政。

## 公共事務之行政

公共衛生——保加利亞為推行公共衛生起見，分為十六省，此與行政省相符合。每省長官為一省醫藥官。每省又分為醫藥縣，醫藥縣較行政縣為多。每醫藥縣之長官，為縣醫藥官。此諸縣又分為醫藥區（共有四五六個），受「看護員」（Feldshers）之指導，「看護員」奉行醫藥官之命令。

凡人口超過四、〇〇〇之市集，即辦理市集衛生事務，受一市集醫藥官之指導。大市集有醫藥官數人，此外並有獸醫，「看護員」助產婦，衛生檢查員，消毒員等。

教育——教育大體上行集權制，在各地方由學校視察員，指導員，與重要教員掌理之，彼等直接向中央政府負責。省長，省議會，省學校委員會，市集議會與市集學校局，均以顧問資格而活動。

警政——實際上，僅在鄉市集有地方警察，地方警察係成立於一九〇五年。在城市，警察主要為國家警察，但

地方行政之責任，一部分由充任國家官吏之市集長負之，一部分由縣長或市長官（*Gradonatschelnik*, town headman）負之，彼確爲一警官也。

參考書

*Organisation der Staats- und Selbstverwaltung in Bulgarien*. Dr. jur. Nikola Handjief (1931. Munich: Verlag Ernst Reinhardt).

*The Public Health Services of Bulgaria*. Dr. Ivan Golezmanoff (1926. League of Nations, Health Organisation),

## 第十四章 捷克斯拉夫 (Czechoslovakia)

在捷克斯拉夫共和國之五省中，波希米亞 (Bohemia)，莫拉維亞 (Moravia) 與西里西亞 (Silesia)，於共和國成立時，仍舊保留前奧地利帝國治下施行之行政制度，而斯洛伐克亞 (Slovakia) 與魯賽尼亞 (Ruthenia) 則依照匈牙利制度治理之。中央政府曾制定若干法案以造成全國統一之制度，但此諸法案迄今尙未完全見諸實行，故下述之一部分，非爲實際存在者，而爲目標所在者，此讀者所應知曉者也。

### 市集

每一市集 (commune) (但有數大城市，其組織不同) 有一市集議會 (Obecní Zastupitelstvo, Communal council)，任期四年，由年滿二十一歲之人民普選，依比例代表制選出，惟若候補人僅有一名單時，則選舉依據於多數制。凡年在二十六歲，並曾在市集無間斷居住一年之選民，有當選資格。男子當選者，若無正當理由，不得拒絕任職，惟女子可以拒絕。當選議員必須宣誓盡忠於捷克斯拉夫共和國。

一切選舉之投票，若無充足理由，均爲強迫的，違者被科以二〇至五、〇〇〇克郎 (grovns) 之罰鍰，或一日至一月之拘禁。被承認之寬免理由，爲選民年過七十歲，有病，在選舉日遠離至少一〇〇公里，有急迫之任務，或

交通阻斷。

市集議會由其自己議員中委派一市集委員會 (Obecni vybor, Communal Committee)，此為執行團體，委員為有給職，每星期開會至少一次。

行政首腦為市長 (Starosta, Mayor)，由議會任命，任期四年。彼可領受薪俸。彼為議會與委員會之主席，但彼頗少有獨立之權力，彼僅負辦理地方上國家行政之數種職務之責任而已。

議會可任意委派其他委員會，此等委員會可包含不屬於議會，或不屬於委員會之份子。

市集所必須履行之職務，包括警政之職責，窮人之照護，道路之維持與初等教育，以及公產之管理。地方警察雖向例屬於市集，但國家可辦理保安與衛生警察。自一九二〇年以來，在二十個大城市，已設立有國家警察局。議會會議為公開的，但委員會會議則否。

## 區

在波希米亞，莫拉維亞與西里西亞，曾有——在某種程度上，現今仍有——區之組織 (Okresy, Districts)，選出區議會 (Okresni Zastupitelstvo, District Councils) 與區委員會 (Okresni vybor, District Committees)，以辦理交通，恤貧，棄兒之教育，畜牧之增進，市集財政之管理等。此諸團體與辦理一切其他地方行政事項之地方上的國家組織並列存在。

爲代替此雙重行政，區暫時設立區行政委員會 (Okresni spravni komise, District Administrative Commissions)，平均有委員十五人，由中央政府任命，並向中央政府負責，俟在本區域內縣組織之新計劃實現時，委員會即行廢除。在新計劃實行之地，即設立新的區委員會，委員會有一區長 (Okresni nacevník, District Head)。

## 縣

一九二〇年，公布一法案，將全國劃分爲二十一縣 (Zupny, Counties or Departments)，每縣應有人口約六〇〇,〇〇〇，並分爲若干區，平均人口有六〇,〇〇〇。除此二十一縣外，在喀巴賽亞魯賽尼亞 (Carpathian Ruthenia) 尙有三縣，成爲該省之自治區域。有其自己之議會，關於學校，教會與地方行政，具有全權。

在上述法案已經實行之地，縣政府首腦有縣長 (Zupan, Prefect) 彼爲一中央政府之官吏，尙有一縣議會 (Zupni zastupitelstvo, County Council)，議員三分之一選任之期爲六年，三分之二，由內政部長任命。此團體由其數目中委派一縣委員會 (Zupni vybor, County Committee)，此爲執行部，委員爲有給職。縣議會每年開會須至少四次，委員會開會須至少十次。縣議會議員必須至少年滿三十歲。

縣之主要職務，爲維持道路（國路除外），醫院，社會福利機關與特別之學校。



## 省

省 (province) 政府所依據之原則，與縣政府所依據者相同，惟省議會議員三分之二，由中央政府任命，而選任者僅為三分之一。省委員會（執行部）之會議，必須每月開會一次。

## 布拉格

布拉格市 (Prague) 爲一市集，同時又爲一縣。

在行政上，於一九二一年一月一日成立「大布拉格」(Greater Prague)，將四周外許多村落吸收其中，人口隨而增加至約七十五萬。布拉格享有廣大之地方自治權，選隸屬於內政部長。

議會 (General Assembly) 包含議員一〇〇人，選任四年，每月開會一次。議會選出一行政委員會 (Council) 包含市長一人，佐治員三人，與其他不受給委員二十四人。但市長每年支辦公費九〇、〇〇〇克郎，佐治員每人支三六、〇〇〇克郎。委員會每星期開會一次。

關於政策之大問題，特別關於預算，借款與大建築工程之問題，由議會決定，但行政事項由行政委員會決定，而各種事項之實際執行，則由市長與其佐治員負責。

布拉格分爲十三區，每區選出一地方行政委員會，任期四年，委員數額，依照人口自二十四人至四十八人不

等。但此諸行政委員會與其所屬委員會，純粹屬於顧問性質。前者向例每三月開會一次，後者每兩星期開會一次。彼等無預算，亦無經費，每區之職員，由中央政府任命並付薪。

在布拉格之市集選舉，因有十四五個政黨存在，而呈變換迷離之象。選舉制度為大陸式之比例代表制，即嚴格的政黨名單之意，每一選舉人有僅選舉一名單之權，名單內人名之次序，先由黨內投票決定。

布諾 (Brno) 與布拉提斯拉伐 (Bratislava) 兩城市，亦均以市集而兼縣。

### 官吏

各政府之官吏，由各行政委員會任免。法律規定市集官吏之薪俸，不得高過於同種資格之國家官吏之薪俸。在人口超過五、〇〇〇之城市，市集官吏可被選入市行政委員會，但不得被選入執行委員會，彼等可不為市長。

### 財政

市集之收入，大部分來自若干種國家稅（包括土地，建築，贏餘，動產之收入，薪俸等稅，但普通所得稅不在內）上之附加稅。附加稅可允許之最高額為二〇〇（但當有其他地方租金稅時，租金稅上僅可附徵一〇〇）。在原先債務今尚存在之某某場合，此最高額可增加至三〇〇。在不附屬於區組織之城市，附加稅最高額，為自三

一〇至四五〇。土地稅之附加稅，被扣除百分之十。充爲天災救濟基金。

附加稅增至一〇〇，無需呈請上級機關批准，但超過此數額時，則需呈請批准。土地稅之附加稅，由市集政府徵收，在其他場合，由國家徵收。

市集依省政府之建議，並經中央政府批准後，得在位於市集內之不動產之移轉費上徵收百分之十附加稅，得縣或省之同意後，亦可在間接食物稅上徵收附加稅，但行者甚少。

市集對食物飲料，租金，賓客，廣告（在書籍與報紙中者除外），未建築之土地，運輸，電氣與煤氣之利用，狗，奢侈房間，徵收捐稅，亦可徵收他種捐稅，但此須得中央政府之許可。徵收此諸稅中任何一種之提議，必須由市集議會，一定數額之議員可決，由高級政府通告與批准。

附加稅與地方稅之間，必須保持適當之比例，當市集政府在文字或精神上不依照規定時，省政府有干涉之權。

在若干種場合，市集亦可領受國家稅之一部分。例如，在前一會計年度已徵收一五〇以上之附加稅之市集，可領受本年市集內未建築之土地稅之稅收全部。國家都城與各省省城，則不受此數額之限制，而使此收入劃歸自己收用。

市集之其他收入，包含公共事業利用費與市集財產及市集營業之收入，市集營業可注意者，有自來水，電氣工廠，煤氣工廠，電車，森林與農場，工廠與屠宰場。

由指定之收入與其他來源，作成一特殊基金，委託省特派員管理，以補助金之方式，分配於窮苦之市集與區。市集有不經許可舉行短期借款之權，惟一切借款之利息總額，須不超過直接稅附加稅之二〇，關於其他借款，必須呈請批准。

區與省之收入，包含附加稅（區之最高額爲一一〇，省之最高額爲一六〇），各種捐稅，國家稅稅收之一部分，與借款。

除上述之財政批准外，地方政府之決議，無需呈請上級政府批准。

## 第十五章 愛沙尼亞 (Estonia)

愛沙尼亞全國分爲十一縣 (districts)，在此十一縣內之地方政府區域，爲城市 (towns) 十八個，村莊 (villages) 十七個，與鄉市集 (rural communes) 三六二個。由普選選出之地方政府，可在不爲法律所明白禁止之範圍內，採取所認爲有益於本市集之任何行動。

每個地方政府區域，有一民選議會，其在城市，每年開會須至少十二次，其在村莊，鄉市集與縣，僅於必要時始行開會。在首都泰林 (Tallinn)，議會議員數額爲八十七。

每一議會委派一執行部，此執行部必須由有當選議員之資格者組成之。部員爲有給職，但在二城市，部員曾拒絕領薪。在城市與縣，執行部開會須每星期至少一次，在鄉市集與村莊，至少一月兩次。

各種地方政府之長官，由議會選出，任期三年，爲有給職。市長負總理行政機關之一切活動之責任，彼有任命官吏與雇員之權利，在緊急之時，並有決定平時由執行部裁奪之問題之權利。

鄉市集與村莊附屬於縣，縣對彼等有總括控制之權。

城市關於捐稅事項，享有甚大之獨立。法律詳列市集所可任意徵收之捐稅，包括動產與不動產，所得與商業，輸入城市與由城市輸出之貨物之捐稅。地方政府所能徵收之捐稅，不下三十種，而且市議會得內政部與財政部

部長之同意後，可設立其他未經法律規定之捐稅。關於數種捐稅，法律規定一最高稅率，關於其他若干種，最高稅率必須呈請內政部與財政部部長批准。地方政府亦取得國家之補助金，但現今補助金並非常久的或有規定的。市集可為公務舉行十年期限之借款，利息不得超過百分之六。

中央政府不審核帳目，市集帳目僅由市集審核。

內政部長對地方政府之決議，為使其合法起見，行使監督。在村莊與鄉區，縣議會行使初級監督，每年必須呈交報告書與內政部長，並依照其訓令而行動。

一切地方政府之決議，必須在四日內呈報部長，部長得於十五日內以不合法之理由予以批駁。關於章程，若由部長送回，且附有變更之建議時，須以出席會員三分之二可決通過，否則即被認為否決。

部長之批駁，由一行政法院審理，其職責為保護地方政府在法律下所應享受之自治權。

## 第十六章 芬蘭 (Finland)

關於芬蘭城市集之最初普通法律，遠始自一三五〇年，城市集之行政，即係依照此法，以迄於一七三四年為止。最近之現行法律，爲一八七三年與一九一七年之法案。

鄉市集之行政，初規定於一八六五年之法律。一八九八年與一九一七年更公布法律，隨後尚有修改。

地方自治區域，僅有鄉市集 (rural communes)，村莊 (villages)，與城市集 (urban communes) 或城市 (towns)。爲推行地方上之國家行政起見，全國分爲九省 (departments)，省又分爲鄉區 (rural districts) 與委員行政區 (Commissariats)。

市集議會由年在二十一歲，並曾在前二年中繳納地方稅之男女所選出，任期爲三年，議員有十五人至五十人。城市之執行部包含一人至五人，爲受給之官吏，由議會任命，任期無限，此外尚有數人，普通爲議員，選任一年，僅領受出席費。在鄉市集，執行部由主席與副主席組成，尚有相當數目之其他人員，選任三年。

城市市長所居之地位，與在其他多數國家者不同。彼由議會選出，任期無限，可爲終身職，並爲行政部之永久主席，但彼不得爲議會之主席，亦不得爲議員，惟能出席議會。

地方政府有甚寬大之自治權，蓋市集議會可行使未確定屬於國家或其他政府之任何權力，包括財產之享

有，與市企業之經營。公共救濟與初等教育，爲必須履行之義務。

地方政府可徵收地方所得稅，稅率無限制，但除普通法律准許者外，不得再徵收其他捐稅。關於初等與中等教育及其他事項，國家可給予補助金。一九二四年，國家補助金在城市收入普通預算中僅占百分之八，在總預算中占百分之四，但在鄉市集收入中，則占百分之二〇。

省長與區長對市集有若干控制權，但除關於借款外，其財政控制權甚小。彼等無「添加預算款目權」(Inscription d'office)，且查帳員由地方選出。關於公共衛生、道德或警察之決議，必須呈請省長批准，在鄉市集舉行借款而期限超過五年之計劃，亦須呈請批准。關於土地之出售，或通行稅或港稅之設立，或城市舉行借款而期限超過二年，均須呈請內閣會議批准。有關公共救濟或初等學校之章程，亦須呈請其他部長批准。

市集之任何居民，可關於市集政府之決定向行政法院提出控告，省長公署爲初級行政法院，而最高行政法院爲第二級。



## 第十七章 匈牙利 (Hungary)

匈牙利之縣 (Varmegy, Counties) 係國王聖斯蒂芬 (St. Stephen) 於一〇〇〇年左右所設立，數百年來，此即為全國之惟一地方政府分區。其後特殊權利，逐漸許予人民團體，人民團體遂變為城市，自一四〇五年後，自治之權利，許予若干「皇家自由城市」(Szabad Királyi Városok, "Royal free towns")，此種城市與「皇家礦業城市」(Királyi bányavárosok, "Royal Mining towns") 不隸屬於縣政府，而鎮市 (Mezővárosok, market-towns) 則雖享受相當程度之自治，仍受縣或地主之管轄。

縣政府 (County authority or "Comitat") 為主要行政器官，凡未特別劃歸其他團體之事項，均由縣辦理，而除市自治區 (urban municipalities) 外之一切政府——即大小市集 (communes) 與自治市 (corporate towns or municipal boroughs)——均隸屬於縣，此在現時仍為一基本原則。

現今之地方政府制度，係根據於一八八六年之一法案，後經一九二九年之法案予以修改，惟布達伯斯 (Budapest) 為例外，其組織由一九三〇年之一特別法案規定之。

自治區 (縣與城市)

匈牙利所承認之自治區 (Törvényhatóság, Municipality) 有兩種，一爲縣 (County "vármegye" municipality)，一爲城市 (Town (városi) municipality)，各相當於英國之縣與縣市 (county and county boroughs)，或德國之鄉縣與市縣 (Landkreise and Stadtkreise)。現時匈牙利有縣二十五個與城市十一個。每一縣或城市之最高長官，爲督察員 (Főispán)；彼代表中央政府，而縣之縣長 (Alispán, Vice-prefect) 與城市之城市長 (Bíró, mayor)，則爲純粹自治方面之行政長官。後者由縣或城市之議會選出，任期十年。

在縣與城市，最重要三器官爲議會 (Törvényhatósági bizottság, municipal Assembly)，主席爲督察員。議會之一半，由納稅最多之人組成，而另一半則由民選之議員組成，主要官吏亦有出席與投票之權利。議員數額，在縣自一二〇至六〇〇不等，在市自治區自四八至四〇〇不等。

議會之民選議員，係由有國會投票權之居民所選出，彼等任期六年，每三年有半數退職。

由於議會人數之多，一九二九年公布一法案，規定在縣與城市設立一「小議會」(small meeting)，以代辦大團體之若干工作。此小團體包含議會議員十六人至二十四人，由委員會選出，任期六年，此外尚有當然議員多人。

縣與城市之另一重要器官，爲行政委員會 (Közigazgatási bizottság, Administrative Committee)，其主席亦爲督察員。此委員會包含官吏十人與每二年由議會就其自己之議員中選出之委員十人。在官吏委員之五人中，五人爲國家官吏——財政教育管理員，檢察官，國家工務局局長，農業總視察員——另外五人爲自治

政府之代表——縣長（或城市長）書記長，市代理人，保護委員會主席與醫藥官。行政委員會對本自治區之雇員，行使懲戒權，並在若干方面充一行政法院。自治區尚有許多其他法定委員會，議會且可設立其他所認為必要之委員會。

### 自治市

每一自治市 (Rendezeti tanács városok, Corporate Towns or municipal Boroughs) 有一代表團體 (Képviseleti testület, representative body)，其組織所依據之原則，與自治區之議會同，議員數額不得少於四十八人，亦不得多於二〇〇人。其長官為市長 (Polgármester, mayor)，選任之期為三年。一九二九年之法案，減少民選團體之權力，而擴張市長之權力。

執行部 (Elöljáróság, Executive) 包含市長一人與當選之議員數人及重要官吏若干人。

### 市集

市集 (Községek, Communes) 分為「大」「小」兩種。

自特阿弄條約 (Treaty of Trianon) 成立以來，大市集有一、〇一六個，小市集有二、三五七個。市集之人口，自一〇〇〇至一〇、〇〇〇不等。

每一市集有一代表團體 (Képviseleti testület, representative body) 選任六年，每經三年，有半數退職。主席爲市集長 (Közsegi Bíró)。

## 區

大小市集，集合而成爲一六三個區 (Járások, Districts) 但此諸區僅爲行政區域，無自治之組織，亦無預算。區有一區長 (Járási főszolgabíró, Head) 由縣委員會選出，對區內各市集之官吏，行使監督。尚有若干其他官吏，服務於區內，例如區醫藥官與區會計員。

小市集亦集合而爲團體 (Körjegyzőségek, Groups) 以便共同雇用一書記，此種團體計有七一一個。

## 布達帕斯

國都之行政制度，曾經一九三〇年之法案加以改造。

布達帕斯 (Budapest) 之長官，爲大市長 (Chief mayor) 由中央政府就市集會所推薦之三人中選一任命，任期爲六年，薪俸由國家給予。大市長有廣大之執行與任命之權力。彼兼任市委員會與執行委員會之主席。市議會包含議員二〇二人，其中一五〇人係直接選出，其他爲各組織與團體之代表。選舉六年舉行一次，依據於比例代表制。投票爲一種義務。

布達帕斯亦如縣與城市，有一「小議會」(small meeting)，包含市議會議員二十六人，其中二十人由議會本身任命，六人由大市長任命，其任期為六年。此團體為市議會與主要行政器官間之鏈環，而非一執行團體，真正執行者為大市長本人。彼可向市議會提出議案，對財務行政行使相當監督，並任命官吏數人。

專門委員會可以委派，任期三年，包含委員九人至十五人，主席由「小議會」就其自己之議員中選任之。

法案又規定在布達帕斯設立區組織，但關於委員會區首腦之權限，由內政部長於三年內在一法案中確定之。關於區委員會本身之職務，則由市政府於一年內確定之。各區委員會之民選委員，不得超過十六人，「小議會」所指定之委員，不得超過十人。

關於布達帕斯之市營商業，有特別規定。各種商業，必須有分別之帳目，且合於商業原則，必須有減債基金，並向市政府付予利息。其組織由市集會得內政部長同意後決定之，包含一董事會，董事任期六年。——六人由小議會就議會議員或專家中任命之，一人由大市長任命之，彼更指定主席。合辦之商業，須市政府有多數之股份，並經內政部長許可後，始可成立。

事實上，布達帕斯有極多之市組織，包括水、煤氣、與電氣之供給、電車、商場、屠宰場、工廠、儲蓄銀行、旅館、寄宿舍、廣告、醫院、圖書館等。

### 地位之變更

一小市集，可變爲一大市集，一大市集可變爲一自治市，僅須有關係之人提出請求，經由市集之代表團體，呈至縣議會，再由縣議會附加意見呈至內政部長以決定之。

請求提出後，如能證明繳納直接國家稅一半以上之公民贊成此請求，可有必要之財力，且（如一小市集發展爲一大市集時）遺留之小市集，能維持一書記，或加入其他有書記之區域時，即不得遭受拒絕。

若一鄉區（*puebla, rural area*）之地主，願組織一獨立市集時，彼等必須表明此爲繳納直接國家稅半數以上之地主所希望者，至少有五十家永遠住居於本區域內，且有相當多之居民可適任行政位置。

自治市須有中央法律，始能變爲一市自治區。

#### 對地方政府之控制

縣政府對自治市與市集行使監督與控制，而縣自治區與市自治區則直接由內政部長控制之。對於縣與城市，中央政府可行使「添加預算款目權。」若一自治市或一市集拒絕依照縣之建議，改正其預算，縣可制定下級政府之一年預算。

地方政府之若干決議，需要呈請主管部長批准，——例如，關於市財產、預算、不動產之取得與移轉、借款、契約、工務之執行、新局所之設立、章程等項之決議。

部長可取消不合法或越權之決議，並可自行決定取所應取之行動。一九二九年之法案，許部長於市委員會

違反法律，或有有害於國家之行為時，可予以解散。若市委員會怠惰已久，或其作為有害於其財政地位時，亦可被解散。

依照普通法之原則，除控告之被法律明文規定排除者外，關於地方政府之各種決議，均可向高級機關控告，最後可控告至關係部長。關於地方政府之多數法律爭執問題，可獲得救濟於行政法院，行政法院之階級與獨立，與最高法院等。

### 官吏

市官吏普通由市議會選出，但醫藥長，會計員，祕書，區醫生，行政書記，及區之助理員與管理員，均由督察員任命，為終身職。地方政府之官吏，與國家官吏處於同等地位，一九三二年之勅令，規定公務人員均須經過公共行政實施考試。

### 財政

近年來各縣之總支出之大部分，仰賴於國家之補助金。在國家稅上徵收附加稅之權，限於百分之三，得部長許可後，可增至百分之五，如再增高，則需經法律許可。

但一九二〇年之法案，規定各縣除職員薪俸外，內部經費所需之一切收入，均取自一種縣補助稅，其稅率不

受限制。此法案更取消縣道路稅稅率之限制，並許其徵收一種區道路稅。

市自治區與自治市，領受鉅額之國家補助金。依照一九二二年之法案，普通所得稅之全部收入，屬於納稅人納稅所在之城市或市集，城市或市集可對酒與牛肉徵收地方稅。

大小市集以其由自己財產與國家稅之附加稅所得之收入，充為經費，附加稅之稅率（稅率無限制），有時會超過直接國家稅百分之五〇〇。

市自治區亦可徵收間接國家稅之一種補充稅，自治市得中央政府許可後，亦可徵收。此二種市，得中央政府之許可後，可徵收某某種捐費，甚而可徵收新稅。被認為避暑地或養病地或人口超過一〇、〇〇〇之市集，亦可行使此諸種權力。

### 公共事務之行政

公共衛生——此為自治市自治範圍內之事項，但在市集（大或小）此多半由區長辦理，市集政府普通僅執行其訓令。

凡人口超過五、〇〇〇之市集，須至少維持一醫生。若干小市集，被市委員會集合而為醫藥區（Környvosi Kör, Medical Districts）而行政委員會則決定區醫官之駐在地，與對於其薪俸各市集所應補助之比例數，其薪俸之大部分，係由國家付給。



教育——市集之教育行政，由學校委員會，(Iskolaszékek, School Tribunals) 掌理之，學校委員會之委員，由代表團體選出。委員會任命教員，管理學校課程，並監督學校財產。關於國立學校，此諸種職權，由保護委員會 (Gondnokság, Guardians) 行使之。

道路——純粹屬於地方之市街與道路，由市集維持，聯絡各市集之「鄰近」道路：“vicinal” roads)，由區道路委員會維持。交通大道由縣與工務局維持，此外尚有國道，由工務局與商業部長維持之。

警察——自一九二〇年來，皇家匈牙利國家警察 (Royal Hungarian State Police) 在自治市行使警權，在市集，區長負管理地方警察之責任，有照軍隊編制之皇家憲兵隊予以協助。

### 結論

數百年來，縣常處於優越地位，此或為匈牙利地方政府制度之最大特點。但在其他數方面，此制度亦與所有其他國家之制度不同。代表團體特別大，因此之故，各種地方政府，均有甚多之委員會。但最顯着之特點，為大多此諸團體有許多當然委員，來自外面各種之組織。

吾人須知關於地方政府若干種事務——特別關於衛生——全國之整個組織，因大戰後匈牙利之分裂，失去其多數中心城市與許多組織，而完全破壞。此種破壞之象，迄今尚未完全消失，政府現仍從事計劃將若干種事務——特別在鄉區者——予以整理也。

在匈牙利，實際上——雖非形式上——有一地方所得稅，因各種所得稅之稅收，係由國家付予稅收所自來之市集，此爲吾人可注意者。

### 參考書

*Social Problems of Hungary* (1927, Budapest).

*Die Kommune, Városok Lapja Városkultúra* (Budapest).

## 第十八章 拉特維亞 (Latvia)

拉特維亞之市政府，現適用一九三〇年之法令。

城市 (ciems) 有三十七個，每個城市有一市議會，選任四年，依比例代表制選出，無論男女，凡年在二十一歲，並已在本市住居至少二個月之公民，均有選舉權。

議員之數額，在人口不滿二、〇〇〇之城市，爲十五人，在人口超過一〇〇、〇〇〇之城市，增爲一〇〇人。任何選舉人（包括市集之官吏）均可爲議會之議員，但監督機關之長官，或屬於市政府之任何商業、經濟部門或組織之經理爲例外。

市議會可議決議員得支領出席費，但實際上僅少數小城市，曾作如是之決定。依照法律之規定，市議會開會每年至少須有十二次。會議公開，但議會得以三分之二之表決，使會議不公開。

各城市亦有執行部，包含主席一人，與部員至少二人，前者由議會選出，任期與議會同，後者由議會依比例代表制選出，任期亦與議會同。凡有完全公民權者，均有任此職之資格。執行部部員向例支領月俸。普通每一部員被任爲一行政部分之長官。

執行部之會議不公開，但其決議向例速送報館刊登。

概括言之，執行部掌理市企業，並以相當獨立地位，執行市集之職務。但議會得以三分之二之多數，表決對整個執行部或執行部任何部員缺少信任，如此則執行部或部員必須辭職。

執行部主席出席市議會之會議，但彼若非亦為議會議員，則僅可以顧問資格出席。

## 財政

市收入之大部分，來自國家稅之附加稅。此外尙可有地方捐稅二十八種，但每種俱有限制。關於地方所得稅，則無規定。

## 中央之控制

關於市預算，以及有關不動產之買賣或抵押，市計劃之決定，借款或擔保，與私人所訂超過市收入十分之一之商業契約，或在市土地上之建築發展之決議，均須呈請內政部長批准。

## 公共事務之行政

公共衛生——在三大城市，均有市衛生委員會，受中央衛生部之監督，此監督由區醫藥官代表行使之。區有十九個，每區均有一醫藥官，彼由中央政府付薪，並向中央政府負責。

教育——各區與各市，均有一教育委員會 (Board of Education)，包含地方政府之代表三人，教員二人，學校視察員一人，與營業醫生一人，每個學校更有一學校行政委員會 (School Council)，包含教員及家長與學校贊助人之代表。區視察員內含有少數民族（德人，俄人，與猶太人）之視察員，少數民族亦各有其中央教育機關。

公共救濟——警察隊由中央政府委派，並直接隸屬於中央政府，但市政府須供給房屋，以爲執行警察職務，並警官居住之用，且不取償。

## 第十九章 立陶宛 (Lithuania)

在世界大戰之前，立陶宛 (Lithuania) 處於俄國政府統治之下，無地方政府制度，僅三個城市有市議會，且其中二個現已屬於波蘭。

當一九一八年立陶宛宣布爲一獨立共和國之時，彼立即着手制定地方政府之制度，於一九一九年公布一法案，此法案以後曾經過修改。

立陶宛分爲二十縣 (Districts)，每縣包含市集 (Valstaičius, Communes) 七個至二十四個，市集總數爲二五〇。市集又分爲區 (Seniūnija, Seniories)。除鎮市或各市集之市集中外，尚有一等城市十個，二等城市十八個。

### 區

區可謂相當於村 (village) 或教區 (parish)，爲市集之分區，每一市集包含十個至十五個區。區之事務由全體大會 (Krivule, General Assembly) 辦理，凡年在二十四歲以上，居住於本區，並曾在本區所屬之市集居住至少一年，繳納國家稅與若干其他捐稅，或服務於國家或地方政府機關，或曾在大學或農業專門學校畢業

之立陶宛公民，均可出席全體大會。

全體大會選出區長 (Seniunas, senior)，彼爲區之執行者，大會更選出助理員一人，與區參加市集議會之代表一人，此代表可爲區長，但不必定爲區長。區長與其助理員，俱爲有給職，任期三年。

區之決議，必須呈請市集議會批准。若不批准時，區得向縣長訴願，更可向中央內政部長訴願，關於法律問題，可向法院控告。

### 市集

每一市集有一市集議會 (Communal Council)，包含議員十人至十五人，組成市集之各區，俱有代表一人，尙有市集長 (Viršaitis, Communal Chief) 一人，市集長實際上爲市集之執行者。

市集議會並選出一控制委員會 (Control Committee)，由委員三人組成之。

### 城市

十個一等城市，各選出一議會 (Miesto taryba, Council)，任期三年，議員數額，在人口五、〇〇〇以下之城市爲九人，在人口超過八〇、〇〇〇之城市，增爲三十六人。選舉資格與區之選舉資格相似。

在現今之首都孔納斯 (Kaunas)，議會議員三分之一，由內閣就有當選議員資格者任命之。

市集議會選出市集長(Mayor)與其助理員，此二人必須爲年在三十歲以上之立陶宛公民。在一等城市，彼等之任命，必須取得內政部長之認可，在二等城市，則須取得縣長之認可。在前者任期爲七年，在後者，任期爲三年。市長爲城市之執行器官，但在其他政府，市集議會尙選出一控制委員會，由三人組成之。此委員會主要掌理財務。

## 縣

每縣有一縣普通議會(District Common Council)，由縣內各市集議會或二等城市議會各派代表一人，以及各市集長與各二等城市市長組成之，人口超過一〇、〇〇〇者，則派代表二人。

縣之長官爲縣長(Apskritias versininkas, District Chief)，由中央政府任命之。

執行器官爲縣行政委員會(District Council of Chiefs)或執行委員會(Executive Committee)。

縣長任委員會之主席，縣普通議會選出委員二人與代理人二人，參加該委員會。

普通議會每年尙選出一控制委員會，委員會由其自己委員中遴選其主席。

## 對地方政府之控制

一切地方政府，均受內政部長之控制，對於低級政府，此控制經由縣長行使之。監督機關對一切之決議，均得



予以反對，但凡關於法律問題，地方政府可向法院提出控告。關於不動產之處分，借款，十年以上期限或數額超過定額之契約，商業之設立，預算，職員與薪俸，若干種稅，街道之定名或變更，以及其他事項之決議，均須呈請國家機關認可。

## 第二十章 波蘭 (Poland)

波蘭在共和成立以前各地方實行之各種地方政府制度，於新政府成立後，自須繼續存在若干時期，各帶有普魯士、奧地利與俄羅斯之色彩。因此，波蘭西部（普魯士）、南部（奧地利）、中部與東部（俄羅斯）之若干差異點，在本章內將述及之。

一九二一年三月十七日之憲法，與許多法案及命令——最後爲一九二八年一月發出之總統令——在原則上，已逐漸造成相當的統一，惟實際上尙有待於努力。特別在前屬普魯士之各省，行政組織之若干部分，完全未經變更，故與本章所述波蘭其他部分所實行之制度不同。

波蘭現分爲十六省 (Wojewodztwa, Provinces)，省又分爲二六〇縣或郡 (Starostwa or Powiaty, Districts or counties)。縣與郡又分爲市集 (Wojstwa, Communes)，鄉市集 (rural communes) 有一二一、五七八個，城市集 (Municipal communes) 有六二六個，城市集中有四十個因其人口超過二五、〇〇〇而不屬於縣。但在南部，除克拉枯 (Krakow) 與勒服夫 (Lwow) 外，一切城市均包括於縣內。

選民

凡波蘭人，不分男女，年在二十一歲，並曾在前六個月中住居當地者，均有參加市集大會與選舉地方政府議員之權。凡有選舉權，年在二十五歲，並能讀寫波蘭文者，均有當選為地方政府議員之資格。在南部，以前之選舉制度，現仍實行，將選民依照其收入分為數個等級。

### 市集

每一市集，無論為鄉市集或城市集，俱有一議會 (Rada miejska, (council))，由民選議員組成之，議員數額因人口而有差別。

在中部與東部，市集選舉已實行比例代表制。在國內數部分，尚有市參事，依比例代表制選出。議員任期三年，並領受補償金。

鄉市集之長官為「鄉市長」(Wojt)，惟在西部之最小市集，其長官稱為「小鄉市集」(Sołtys)。在不與縣分離之城市或城市集，其長官為市長 (Burgo-master or President)。此均由代表團體選出。在中部與東部，市長常為有給職薪俸之數額，依其是否為專任而定。在西部，小鄉市長可為有給職。在南部，鄉市集給予其長官以少額報酬（每年自一〇〇至二〇〇斯羅提 zlotys）。

市集長選任之期，在中部為三年，在南部為六年，而在西部則可延長至十二年。在少數場合，任命必須取得上級機關之認可。

市集之長官，向例亦爲執行部之主席。關於市集雇員與數種其他事項，彼有相當獨立之權力。於緊急時，彼可代市集議會而行動，但其行動，必須在下次會議中取得承認。

每一市集議會由自己議員中或由議會外之人中，選出一執行部，任期爲三年。在西部最小之市集，小鄉市長本人，卽爲執行部，但在大市集，尙有參事爲之輔助。執行部部員領受薪俸，惟在西部，彼等僅支出席費。

執行部負責準備議會所將討論之一切事務，執行議會之決議，管理市集財產，指導市集營業，並執行國家機關所命令之任何義務。

在西部之城市，執行部得拒絕執行市集議會之決議。執行部普通係集合行動，但可將特殊職務，付託於一部員。執行部對於職員有管理權。

在不附屬於縣之城市，其長官稱爲市長官 (Mayor)，其地位與縣長官之地位相似。

#### 縣或郡

縣之區域自三二至二、三三〇方哩不等，其人口自二四、〇〇〇至二二〇、〇〇〇。

一縣包括許多鄉市集與城市集（少者五個，多者一七九個），人口超過二五、〇〇〇之城市，不屬於縣，但在南方爲例外。在每一縣有一議會 (Rada, Council)，包含每一鄉市集之代表二人，與每一城市集之代表二人至五人，代表係由各市集之議會選出。議會至少一季開會一次。

每一縣議會，選出一執行部，由六人組成之，凡地方選民均有當選資格。部員領受辦公費。

議會與執行部之主席，均為「縣長官」(Starosta)。彼由中央政府任命，同時為中央政府與自治政府之代表。

縣議會之職務，包括下列各項，即：道路之建築與維持，農商工業之援助，醫院與公共衛生機關之設立與維持，公共救濟，教育與社會福利，以及普通文化事業。縣議會可援助市集執行其在此諸方面之職責，如其怠忽時，得代之而行動。

縣之執行委員會，為對縣內各市集之初級監督機關，並可對市長。市參事，市集長與小市集長行使懲戒權。

## 省

最小之省，面積有一、六三二·七八方哩，最大者面積有一六、三二〇·〇八方哩。各省之人口，自八〇〇、〇〇〇至約二、七〇〇、〇〇〇不等。國都華沙 (Warsaw) 有人口一百萬，其地位與省同。

每一省 (Wojewodztwo, Province) 有一民選之議會 (Sejm, Council)，其長官為省長 (Wojewoda, Governor)，彼由中央政府任命，並向中央政府負責。

省政府之職務，其性質大致與縣同，但範圍較廣——例如，較重要之道路，醫院，及為全省服務之其他機關（包括信用機關）。

省長爲中央政府之代表。彼將計劃交議會討論，並可將議會之任何決議，因認爲違背法律，而予以停止。

## 官吏

官吏之任免，普通爲執行部或其主席之事。地方政府無任意規定其俸額之權，但所付給者，須與同等級之公務員所領受者相同。

## 財政

各地方政府之財政制度，與行政其他部分相同，亦因其以前所處之地位——在奧地利，普魯士或俄羅斯統治之下——而有差異。一九二三年之法案，設定全國統一財政制度之暫時基礎，但上西里西亞（Upper Silesia）爲例外。

依照此法案，市集所能有之主要收入來源，爲地方捐稅，例如對土地，建築物，建築土地，礦產，租金，奢侈房間，旅館，賓客，鐵路或運河運輸之貨物，電燈費，財產之移轉，遺產與贈與，廣告及其他事項，所徵收之捐稅。各市集誠然受鼓勵以尋取新稅源，惟須將所得稅與資本稅，保留予國家，利用市路之入市稅，僅有自古以來即已享此特權之城市始可徵收。

有一種特別地方稅，係爲充工務經費之用而徵收者，此稅徵收之期限，受嚴格限定，稅收僅可用於一定用途

之上。其方式爲市集稅之補充稅（可高至百分之五〇）與國家稅之附加稅。

市集亦可在土地、建築物、工商業收入（在前屬普魯士之省分除外）酒精之消費、利用、生產與出售、及匯票之國家稅上，徵收附加稅，此外，國家所得稅之一部分，亦給予市集。

概括言之，地方稅之徵收，廢除或更改，均須得監督機關之許可，附加稅之超過法定最高額者，亦須得其許可。但實際上，租金、酒精與匯票之地方稅，係自動徵收，未得特別許可。

依照法律，縣政府須對不能以經常財力抵償支出之鄉市集，給予補助費。市集更爲建築與維持公共機關，向不動產之所有主，與得特別利益之工商業，徵收特別捐，爲建築與維持道路，亦向鐵路面者徵收特別捐。

以前屬於普魯士之省分，每年由財政部領取若干補助金，以爲其普通經費之用，特別以爲建築道路之用。此補助金達經費總額五分之二。餘數由地方稅與特別道路稅抵補。省政府亦向各城市集與縣派款，用以建築並維持醫院及彼等所利用之其他建築物。

地方政府之借款，如能在六個月內或會計年度內償還者，即無需呈請許可。所有其他借款，均須呈請監督機關許可。

一九二七年六月之命令，爲借款與所給予城市集及市集聯合會之補助費，成立一特別基金。

地方政府之中央聯合會，如波蘭城市聯合會（Union of Polish Towns）與縣聯合會（Union of Districts），爲謀會員之利益，已設立一審核制度，而監督機關對地方政府之年終帳目，亦予以審查。

## 控制

市集直接受縣執行委員會之控制，惟最後得向省長（*Wojewoda, Governor*）訴願。獨立城市，直接受省長之控制，對於省長，可向內政部長提出訴願。一城市如認為其利益受有嚴重影響，或上級機關之決議不合於法律時，更可向行政法院提出控告。

監督機關除對地方政府之活動行使普通控制外，更有批准市集議會關於財政事項之決議之權，並可行使「添加預算款目權」易言之，即在市集支出預算內，強迫添加國家所使市集擔負之款目。在地方政府怠職時，監督機關亦可採取施行法律與章程之步驟。關於城市之建築或章程之市集決議，亦須呈請批准。監督機關於審查市集議會之決議時，不僅需考慮其是否合法，並應視其是否有益於城市或其居民。

內政部長與財政部長協同對華沙市，對人口超過二五、〇〇〇之城市之財務行政，及對西部縣議會之行動，行使監督。

## 結論

波蘭承受三種不同之政府遺風與形式，其應付之困難，自屬顯然，其圖謀設立一統一地方行政制度，當必經過若干時期始可成功。一九二一年之憲法，規定「波蘭共和國建立於地方享有廣大自治權之原則之上，付託各



自治單位之代表以適當之立法權，特別在行政、文化與經濟方面，其範圍將由國家法律更嚴格確定之。」又規定「在行政方面，波蘭國以法律分爲若干省（*Wojewodztwa, provinces*），縣與鄉城市集，彼等同時即爲地方自治單位。」

一九三二年正月，國會中提出一地方政府案，但在本書出版時，此案尙未變爲法律。此案提議在全國設立鄉市集，每一鄉市集由數個村莊組成之，但同時，又許可在單個村莊（*Gromada, village*）內，設立一行政組織，以辦理若干種事務；廢除市集大會，甚而最小之市集，亦許其有市集議會；在鄉市集設立執行團體，普通爲民選，但中央政府於認爲必要時，有委派一行政專員之權；執行部部員，須有教育上之資格；選舉時對單個候選人投票，而不對選舉名單投票；中央政府有認可與罷免地方政府長官之權利，並使地方政府之許多決議，須呈請中央政府批准。

波蘭城市聯合會（*Polish Union of Towns*）者爲一有力、量負責之組織，中央於準備上述之議案時，曾徵詢其意見，該會對增加中央政府控制權之條文，予以強烈反對。因此，此議案於其變爲法律之前，恐將大經修改也。

### 參考書

- Concise Statistical Year-Book of Poland (in English), (Chief Bureau of Statistics, Warsaw)  
Samozad Miejski. (Fortnightly, Warsaw.)

## 第二十一章 羅馬尼亞 (Rumania)

羅馬尼亞之地方政府制度，依一九二五年之法案而成立，後又有一九二九年七月二十九日公布之法案，予以大改組，而同年公布之其他法案，則規定中央行政之改革，此法律有關於工業性質之公共事務，與財政之控制。

### 村

一九二五年之法案，不承認各村 (Villages) 爲行政單位，而將各村集合而爲「鄉市集」 (rural communities)，此純係人爲的產物。新法案又使村恢復其以前之重要地位，每村有其自己之行政團體，並規定一新制度，即許可人口不滿六〇〇之村，自行決定由村議會治理，抑由居民全體大會治理。在羅馬尼亞，適用此規定之村，有七、五五〇個。

### 市集

但鄉市集 (Rural Communes) 與城市集 (Urban Communes) 仍繼續存在，前者有八、六八九個，後者有一六五個。城市集爲行政便利起見，可再分爲區 (sections)。最重要之城市集之將爲縣政府所在地者，即受

一市集法律之宣告，並稱爲自治區 (Municipalities)。

市集議會由普遍與強迫的投票選出。每一議會由其自己之議員中委派一執行常久委員會以二人至五人組成之，議會與委員會之主席，均爲市集長 (mayor)。執行部部員，領受出席費與辦公費。

市集長由議會就其自己之議員中以三分之二之多數選出，任期與議會同。其薪俸由議會規定。布加勒斯特 (Bucharest) 之市集長，必須有大學之學位。任何議會得禁止市集長或佐治員於任職期間從事於自由職業。市集之被法律指定爲「郊外市集」 (Suburban communes) 者，由彼等鄰近之城市政府監督之。郊外市集之市集長，爲城市議會之一當然議員，而城市則由其民選議員中指派一人，爲其在郊外市集議會中之代表。

#### 對地方政府之控制

上級機關對市集議會違反法律章程或與國家之秩序安全不合之任何決議，得予以取消，並可解散市集議會，或採取其他懲戒辦法。

地方政府之權限，由法律一一規定，有若干種爲議會本身之職務，有若干種爲常久委員會之職務。爲使納稅人有機會反對彼所認爲有損害之議會決議起見，決議於通過後十日內不發生效力。

全國分爲七十一縣 (Pasi, Districts or Departments)，每縣之長官爲縣長 (Prefect)，彼爲一中央政府官吏，此外尙有一民選議會。

地方政府官吏，其地位實際與國家官吏同，由法律予以規定。

## 財政

羅馬尼亞市集所能徵收之地方稅，種類甚夥，其中含有下列各項之捐稅，卽空地、旅館租金，有設備之宿舍、跳舞廳、啤酒釀造所、咖啡館、酒館與公園、飯館、乳酪製造場、各種店鋪、店鋪標識（若非用羅馬尼亞文字，稅率較高）發光的標識、貨馬營業、家僕、各種各級之自行車、紋章、馬、機器鋸、賓客及建築物之設立或修繕。

關於消防隊之服務、拉坡之清除、街道之清潔、下水道之利用、街道之維持與電燈，市集可徵收特別捐。

市集由市集財產、營業——如煤氣、電氣、屠宰場、墓地、張貼廣告、與電車（無論爲直接經營或由商辦）——以及各種移轉費，取得收入。

市集爲供地方之用途，可在國家稅上徵收附加稅，在農產稅上可徵收百分之三，在建築土地上，百分之六，在商工業稅上，百分之三，在不屬他類之職業捐稅上，百分之三。

一九二六年之法案，設立一市集與縣基金，係以酒、白蘭地、糖、葡萄酒與各種其他物品之國家稅稅收之一部分造成者。此基金百分之五，充爲準備金，其餘百分之五〇，給予各市集，百分之四一，給予各縣（其中四分之一，必

須用於道路上，百分之九，給予各職業協會。

市集與縣可訂立借款，但利息與負債償還準備金，不得超過在必須履行之職務上所用之款額。

市集出售額數超過歲收之十分一之財產，必須呈請特許，額數超過普通歲收之二十分之一之交易與其他移轉，費用超過預算有關項目下之普通收入之四分之一之商業，關於預算之任何決議，以及關於公共衛生，建築方式，捐稅或警察事項之章程，均須呈請特許。

凡關於估稅與徵稅之決議，均須呈請內政部長與高級行政委員會批准，額數超過普通收入之五分之一之借款，須呈請高級行政委員會與內閣批准。

地方政府之帳目，由一中央機關審核，該機關有核准與批駁之權。

## 區

一九二九年之法案所產生之最大變化，為設定區 (region) 為一新行政區域。此並非代替縣之地位，而為縣與中央政府間之一中間機關。實際上，此區之組織，兼具中央政府與地方政府之功用，蓋在每一區（共有七個）有一「行政管理公署」(Ministerial directoriat)，公署長官為地方管理專員，其地位等於中央一部之次長，此公署代內政，財政，教育與宗教，農業，工務與交通，工商，勞工衛生與社會保險各部，在本區服務。

由地方政府之觀點言之，區將有一「縣聯合議會」(Council of the General Association of Depart-

ment) 由聯合的縣與市議會所選出之議員組成之，所選議員數額，以選舉的縣議會議員數額為比例，即四十二人，選六人，三十六人，選五人，三十人，選四人，此外，每自治區選出二人。議會選出主席一人，副主席二人，與祕書一人，每逢二月一日與十月一日開常會，另外尚可開特別會議。議會亦須委派一委員會，由每縣派代表一人，與管理公署所在之市之市議會派代表一人組成之。

對地方政府之行政控制，將由一中央監督委員會與各區之地方委員會行使之。後者包含主席一人，與委員六人。主席與二委員，為由司法部任命之判事。有三委員，各由內政部，財政部，與工務部任命之。其餘一委員為地方政府之代表，由本區議會之委員會選出。此諸委員會監督地方政府之行動與決議，並有控制檢查之權。地方政府不服時，可向行政法院提出控告。

## 第二十二章 土耳其 (Turkey)

依照一九二一年一月土耳其共和國之基本法 (Fundamental Law of the Turkish Republic of January, 1921) 全國分爲六十三省 (vilayets)。省又分爲郡 (Kazas)，郡又分爲縣 (Nahiyas)。縣係由城市 (towns) 與村莊 (villages) 組成者。此諸種區分，可謂與法國制度相符合，省與郡，郡與區，縣與保，俱相似，後二種區域無自治組織，與法國同。再小之區域（城市與村莊），可稱爲市集，其中任何一個，或在少數場合，一羣村莊——其人口超過二、〇〇〇時，即成爲一自治市 (Bedele, municipality)。

### 選民

無論男女，凡年滿十八歲，並在法律上未喪失能力者，在市集選舉中，均有投票權。

### 市集

每一市集有一民選議會，辦理純屬地方之事務。

自治市 (Bedele, municipalities) 在一九三二年，計有六二七個。自治市有市議會 (Municipal Coun-

city) 選任四年。議員必須滿二十五歲。議員數額，至少爲十二人。議員例爲無給職，但在人口超過八〇、〇〇〇之城市，在會議期間彼等可領受津貼。議會每年開常會三次，會議最長期間爲十五日，或在討論預算案時，爲三十日。議會亦可開特別會議。

自治市之長官爲市長 (Mayor)，係由議會議員或其他有當選爲議員資格之人中選出者。市長爲無給職，但領受一種補償性質之津貼。於必要時，市長可由中央政府任命之。伊斯坦布爾 (Istanbul (Constantinople)) 與安哥拉 (Ankara (Angora)) 之市長，由省長充任之，此二市之佐治員，由內政部長依市長之推薦而任命之。有一市委員會 (Municipal Committee)，由市官吏與市議會所選任一年至少二人組成之，目的在協助市長執行其職務。此委員會之委員所得之報酬，由議會規定之。委員會開會至少每星期一次。

市長爲市執行長官，在每次會期之始，提出一關於市活動之報告書，內中敘述議會決議之實施，市之財政狀況，以及辦理目前事業之方法。在討論市長之報告書時期，議會由佐治員任主席。

主要官吏大致由市長任命。佐治員可由市議會之議員中任命之。市醫官與助產婦，由衛生與社會救助部 (Ministry of Health and Social Aid) 任命之。地方政府之官吏，必須有中央政府官吏之同種資格，並享受同樣之權利與特權。

## 省



土耳其有六十三省，其中三十一省，人口（在一九二七年）超過二〇〇,〇〇〇（士麥納（Smyrna）人口，達五三一、五七九，君士坦丁堡（Constantinople）人口，達八〇六、八六三）人口在一〇〇,〇〇〇下者，僅有六省。省之面積，自一、六六〇至一九、六〇〇方哩不等。

省之長官爲省長（Vali, Governor），由中央政府任命，尙有一議會（General Assembly），由在上次國會選舉中有選舉權之人所選出。僅有當選爲國會議員資格之人，始可充議員，居民每有七、五〇〇，選出議員一人，彼等領受每日津貼，但不領旅費。議會每年應開會一次，得開特別會議。

省長爲省之執行長官，並有佐理員與一委員會協助之，該委員會包含委員二人至四人，由議會選出，任期一年。委員領受每月津貼與旅費。

議會之決議，如省長批准時，由彼執行之。若彼反對任何決議，彼即於二十日內，告知參事院，參事院必須於兩個月內決定之。

省之官吏，由省長任命，惟警官與助產婦，則由衛生與社會救助部任命，初級小學校長（由省預算中付薪）由教育部任命。

### 對地方政府之控制

市議會關於預算劃撥，年終帳目，借款，煤氣，水，電氣，或下水道之工程，均須呈請省長批准。若省長對決議未在

一星期內批准，或予以反對，市議會可向參事會控告，其判決為最後的。關於在超過二十五年之期間內償還之借款，必須取得參事院之許可。

省議會之預算，必須由省長呈請內政部長批准，部長可添加任何永久之支出。

省預算之年終帳目，由議會通過後，須呈請審計院 (Divani Mubasabat, Court of Accounts) 認可。

省政府所計劃辦理之廣大公共工務，須呈請內政部長批准。

省長可解散議會，惟須呈請內政部長許可，但解散後三個月內必須舉行新選舉。

各種地方政府之一切決議，均受內政部長與財政部所屬檢查員之檢查與控制。

## 第二十三章 俄羅斯 (Russia (U.S.S.R.))

俄羅斯在現制度下之地方政府組織其與國家組織之關聯，較在他國爲密切，且此組織之基礎與基本原則，極爲特殊，故在敘述地方政府之前，似有先將此諸原則予以說明之必要。

社會主義蘇維埃共和國聯邦 (Union of Socialist Soviet Republics (U.S.S.R.)) (俄羅斯本部爲聯邦之一份子) 之政治組織，係依據於代表團體統治之制度，但其所代表者，非如在其他國家之爲人類的公民，而係爲經濟勢力之工具的男女。而且，尙有一假定存在，卽此諸勢力，僅爲與生產有關之勢力，因此，除農民工人（卽所謂「普羅階級」(proletariat) 外，所有其他之人，均不得參與政治，甚而投票權亦不得享有。

此諸團體稱爲「蘇維埃」(soviets)，所有立法與執行之權，均集中於此，僅在程度上有差別而已，此制度之創造人列寧 (Lenin) 說明此諸團體，曰：

「蘇維埃爲一種新政治機關，此機關第一建立農民工人之武力，此武力非如以前常備軍之離開民衆而係與民衆有密切之關聯。第二，此機關與民衆卽大多數人民間成立一極密切，不可分解，並易於控制與革新之關係，在舊政治機關中，未見有可與之比擬者。第三，此機關爲民選者，其人員可爲人民任意更換，不需經過官吏政治之手續，因此，此機關遠較舊制度爲民主化。第四，此機關與極多種之職業間，成立堅固之關係，因此，毫無官吏政治色

彩，而易促成最困難最根本之改革。第五，此機關編成農民工人之先鋒隊，易言之，即被壓迫階級中最覺醒，最努力，且最進步之部分之先鋒隊，於是使此先鋒隊將前此永離開政治生活，完全立於歷史圈外之一切階級之全體民衆，與以掖進，訓導，而率之前進。第六，此機關可將巴力門主義(Parliamentaryism)之利益與直接民主政治之利益兼而有之，易言之，即使人民代表本身總攬革命之立法權與執行權。」

在此基礎之上，建立一政府系統，其最低一級政府——卽村莊(villages)，城市(towns)，或獨立工廠團體，(Independent Groups of Factories)——係直接選出，選舉之方法，使組成人口少數之城市工人，享有頗優越之代表權。

在此最低級蘇維埃之上，爲鄉，縣，省，與區之蘇維埃全體大會(“Volost”， District, Provincial and Regional Congresses of Soviets)，每一大會由直接下級團體之代表組成之，向上卽爲七聯合共和國各邦之共和國蘇維埃全體大會(Republican Congress of Soviets)，最後爲聯邦國蘇維埃全體大會(All-Union Congress of Soviets)，此乃蘇維埃聯邦(Soviet Union)之最高立法與行政機關。

## 選民

蘇維埃之選舉權與被選舉權，屬於有下列資格之蘇維埃聯邦共和國一切男女公民，卽年滿十八歲，並須

(一)以生產與有用之工作謀生，或從事於能使前者進行其生產工作之家庭職務，或

(二) 服務於紅軍(陸軍與海軍)或  
(三) 當在上述兩類之時,已在某種程度上喪失工作能力。  
有下列情形者,即喪失資格:

- (一) 利用他人之工作,以產生利潤;
  - (二) 依非由自己工作而來之收入(如資本之利息,由工業企業,貨物等而生之利潤)為生活;
  - (三) 為私商人或中間人;
  - (四) 以充當僧人或任何教派之牧師為職業;
  - (五) 為以前警察或相似團體之雇員,或為帝俄皇室之份子;
  - (六) 在法律上被認為精神欠缺;
  - (七) 曾被確定因經濟利益而犯不名譽之罪惡,此資格喪失之有效期間,由法律或法院判決規定之。
- 一切選舉均在公開大會中舉行,無祕票投票,其程序為提出一正式候選人名單,請會議以舉手方法表示贊成。雖政府章程規定可表示反對,並可推薦其他候選人,但選舉人甚少利用此特權。
- 一蘇維埃選任之期,雖為一年,但可在未屆期滿以前,舉行新選舉,其條件為:(一)若代表四分之一退職時,或(二)上級機關以任何理由命令時。實際上,上級機關之不滿意於下級蘇維埃之人選,即可為一充分之理由。委員除在蘇維埃內辦理事務外,並須依時(普通每四個月或六個月一次)向其選民報告蘇維埃之工作。

選民大會，若有百分之三十五以上出席時，可決定能免其委員。爲使委員盡其職務計，彼等於必要程度內，停止其職業上之工作，而薪資並不減少。

### 村蘇維埃

村 (village) 蘇維埃每年由人口有三〇〇以上之村選出，在人煙疎散之縣人口不滿，此額之村亦時常選出一村蘇維埃。間或有若干小村莊，聯合選出一蘇維埃，或由居民全體大會治理之。

選民之管理，付託於一由三人組成之委員會，二人爲退休之蘇維埃之代表，主席由鄉（縣之分區）之選舉委員會任命之。此委員會之職務，爲依居民之多少，規定代表之數額，編製選舉名冊，並召集選舉大會。

村蘇維埃由每一〇〇居民選一代表組成之。但代表數額，不得少於三人，亦不得多於五十人。主席由蘇維埃就其自己議員中選出之。

會議每月舉行兩次。在此諸會議中，除選任的委員外，職業組織與公用會社之代表，在蘇維埃中無正式委員之村之代表，以及村官吏（醫生，測量師，教員等）均可以顧問資格，列席會議。

在大村，蘇維埃經省之執行委員會許可後，得選出一執行委員會，在某場合，經鄉執行委員會許可後，亦可任命一秘書。

村蘇維埃之地位與職務，在一九二四年十一月二十一日之 *Izvestia* 中，有一概括之說明如左：

「村蘇維埃乃村區域內之政府機關，其主要之職責，為發展農民之經濟狀況，剷除無知，疾病及其他農民生活中之擾害，以農民與工人聯合為基礎，保障工作民衆之權利，更要者，為將工人與農民的政府之法律，予以確切的，完全的實施，其目的在增進政府機關。村蘇維埃以此為宗旨，其組織即依據於下述之基礎：

「村蘇維埃解決關於生活組織與村經濟之一切問題，並為維持秩序，執行其決議。為使男女農民得參加行政與經濟建設起見，蘇維埃負有在此諸種事項上，訓導人民之責任。蘇維埃之一切規條與命令，若不違反普通法律，則在本區域內之人民，必須遵守。村蘇維埃受鄉執行委員會之控制。」

### 市蘇維埃

關於市之法律規定，亦適用於大工廠區，嚴格言之，大工廠雖非城市，但亦得設立相似之地方政府機關。

市蘇維埃，依照最初之組織法，係每年選舉一次，但在近年來，任職期間展為二年。市蘇維埃委員之數額，依人口之多少而有差別。於人口不滿一、〇〇〇之市，每一五選民得選一委員，於人口在五〇、〇〇〇與一〇〇、〇〇〇之市，每二〇〇選民選一委員。在莫斯科（Moscow）與列寧格勒（Leningrad），每六〇〇選民選一委員。代表於同時選出。在一九三一年之選舉中，最小之選任的蘇維埃，有委員六四人，最大者（莫斯科）有委員二、六一二人。

每一蘇維埃，由其自己之委員中選出主席一人，與「常務委員會」（presidium），該委員會委員最多

不過十一人，充任執行部，至少每半年須向蘇維埃全體大會報告一次。

蘇維埃全體大會至少每月須開會一次。除委員外，其他之人，均可列席，惟無投票權，列席者有工廠委員會，職業協會，紅軍，婦女組織等之代表。

部或委員會必須設立，以辦理某某事項（即市經濟，財政與預算，民衆教育，公共衛生，合作社與檢查，）其他委員會亦可任意委派。委員會可包含選任之委員。委員會之決議，可由常務委員會認可而執行之。若某一委員會對後者之決定不滿意時，可訴諸全體大會。

從事於委員會之工作之人，爲數極多。即如一九三〇年，在一四七個市蘇維埃，除有委員與代表三五、〇〇〇人外，尚有其他之人三三、〇〇〇從事工作，其中百分之三〇以上爲女子。

最近更產生所謂「委託團」(deputed groups) 或「特務團」(brigade)，其被委派也，或爲永久團體，或爲辦理某一特殊事項，其中包含委員或各種工業或組織所選入蘇維埃之代表，此外尚包含有號稱爲「活動份子」(activist) 之自告奮勇者。彼等之主要任務，爲監督某種工業與某商業組織發展計劃之實施，並在各方面予選舉人以援助。委託團由其委員中選出一總務委員會，以蘇維埃之一委員爲主席。不在工廠組織中之人，根據地域組成相似之團體，其主要職務，爲關於住居，文化活動，與有關經濟政策之宣傳，予蘇維埃以協助。

每一蘇維埃斟酌辦理（惟須受高級機關之普通監督）其自己之預算，選舉，各種公共救濟，公秩與公安，公共衛生，街道，自來水，排水，公園，建築物，賤價房屋之設立與維持，戲院等，工商事業與零售商業之監督，教育，合作之



鼓勵，土地之分配，刑事裁判，募集與動員，以及「革命政制之保護」（地方警察與憲兵隊從旁協助），此外，更負責監督並管理本區域內一切政治經濟的機關與組織。蘇維埃關於其所辦理之各種事項，得制定章程。

### 蘇維埃大會

蘇維埃大會 (Congresses of Soviets) 實際上乃大於最低級之村市之區域之地方政府，每一大會由低級團體所選任一年之代表組成之。

例如，鄉有一鄉蘇維埃大會 ("Volost" Congress of Soviets) —— 一鄉為一縣之分區 —— 由鄉之各鄉村蘇維埃之代表組成之，每三〇〇居民，選一代表，至多以一五〇人為限。

縣有一縣蘇維埃大會 (District (Uyezd) Congress of Soviets)，由村、市與工廠之蘇維埃之代表組成之，城市每三〇〇選民，選一代表，鄉區每一、〇〇〇居民，選一代表，縣之總額不得超過三〇〇〇人。居民超過五〇〇〇〇之市（與奉中央執行委員會命令之小城市），不隸屬於鄉與縣之大會。

在縣之上，為省蘇維埃 ["Government" (Gubernie) or provincial soviets] 在此諸蘇維埃之上，又有區蘇維埃 (soviets of the countries and regions)，每級之蘇維埃，由本區域內低級蘇維埃之代表所組成，代表與選民有一定之比例。

市與工廠區之蘇維埃，每有五、〇〇〇選民，派一代表至省或自治共和國之蘇維埃大會 (soviet congress

of the province or the autonomous republic) 每有二五、〇〇〇選民，派一代表至聯邦共和國與蘇聯之蘇維埃大會 (Soviet congress of the Federal Republic and of the Union)，鄉村蘇維埃，每有一二五、〇〇〇居民，僅派一代表至該大會。

各級蘇維埃大會各選出一執行委員會，以執行在甚少開會之大會閉會期間之行政，並且籌備蘇維埃之下屆年選。

各種蘇維埃大會，均應對其屬下之一切低級蘇維埃予以援助，鼓勵，與控制。高級蘇維埃大會組織若干委員會，例如省或相似區域之蘇維埃大會，即分為十三個委員會，掌理戰事與地方軍隊，教育，警察 (G. P. D.)，公共衛生，土地分配等。此諸委員會，附屬於執行委員會與其各部。

一九二五年五月之憲法，關於各區域此等團體之職掌，規定如下：

- (一) 盡力提高本區域之文化的與經濟的程度。
- (二) 編製並決定地方預算。
- (三) 執行高級蘇維埃機關之命令。
- (四) 決定一切關係本地方之問題。
- (五) 聯絡本區域內各蘇維埃之活動。
- (六) 保障本區域內革命的法律制度，並維持公共治安。

(七) 審核有關公益之問題，問題或係自己提出者，或係由上級執行委員會交下者。

### 財政

地方蘇維埃之收入，得自下列數種：(一) 地方捐稅與徵收，(二) 爲地方之用途，由國家捐稅與徵收扣除者，(三) 中央政府之補助金。另一種重要收入來源，爲地租，因一切之土地，均歸地方政府所有故也。關於資本發展，中央政府給與借款，往往不取利息。

省之財政，由省之財政部掌理，該部向省蘇維埃大會負責，在他級政府，由行政委員會之財政委員會掌理，該委員會向各本大會負責。中央政府對地方之財政組織行使普通監督。

### 結論

蘇維埃制度，與他國實行者，完全不同，故在一短短篇幅中，斷難有一滿意之說明。而且，關於此制度之事實，頗爲模糊，已出版之各種著作，對此制度之真相，有極不相同之記載，上所述者，大致係根據於 *Zeitschrift für Kommunalwirtschaft* 之一特別號，其中包含二十一篇文章，係探討蘇聯地方政府之各方面，執筆者，均爲俄人，其中多數與其所描述之方面有直接關係。不幸論財政之一文，幾全係敘述房屋問題，關於整個地方政府財政制度，殊難明其真象。

## 參考書

- The Soviet Union Year Book.  
Le Pouvoir Central et le Système Electoral de la Russie Soviétique. Dragomir Isakovitch (1927, Paris Jouve & Cie).  
La. Russia Sovietique. Jacques Lyon (1927, Paris Felix Alen).  
Soviet Russia in the Second Decade. Chase, Dunn and Tugwell (1928, J. Day, New York, 1929, Williams & Norgate, London).  
Zeitschrift für Kommunalwirtschaft, 25th June, 1932. Sonderheft Ud. S. S. R.

## 第二十四章 大不列顛與愛爾蘭 (Great Britain and Ireland)

### (一) 英格蘭與威爾斯 (England and Wales)

自英格蘭成爲一獨立王國之九世紀起，鄉 (townships) 或村 (parishes) 百家區 (Hundreds) 與縣 (shires) 或郡 (counties)，久爲地方政府之單位，除百家區消滅外，此種區分，仍爲現行組織之基礎。

繼此諸種區域而興者，有市 (boroughs)，以國王之特許狀 (royal charter) 而產生，現存之特許狀有少數起源於亨利一世 (Henry I) 時代，惟世人所知之第一個組織特許狀 (charter of incorporation) 似爲在一四三九年頒予京斯敦阿達哈爾 (Kingston-upon-Hull) 者。依此等組織特許狀，「市長，市參事與市議員」 (Mayor Aldermen and Burgesses) 遂成爲有自治權之團體，近代之法律已予以承認而擴充之。

但昔時在市以及鄉區，許多地方政務，由負特殊職責之法定機關執行之。

市之現代制度，爲一八三五年之法案所採用，此法案將有限制團體 (close corporation) 之惡制度，以及此惡制度所特具之營私腐敗，一掃而空。該法案於一八八二年重新制定，爲市區法案 (Municipal Corporations Act)，內有重要之新規定，此法案爲現今市所遵行之法律。

代議的郡議會，係一八八八年之地方政府法案 (Local Government Act) 所產生者，在此時以前，郡行政由治安吏 (Justices of the Peace) 與上述之特殊機關辦理之。

依照一八七二年與一八七五年之公共衛生法案 (Public Health Acts) 全國分爲城衛生區與鄉衛生區 (urban and rural sanitary districts)，後者之行政，由保護局 (boards of guardians) 負責，前者之行政，在市由市議會負責，在其他地方，由地方衛生局或改進委員 (local boards of health or improvement commissioners) 負責。一八九四年之地方政府法案，將後者廢除，並剝奪保護局在衛生方面之職權，而代之以市區議會與鄉區議會 (urban and rural district councils) 並在國內之各鄉區設立村議會與村大會 (parish councils and parish meetings)。一九二九年之地方政府法案，又規定若干重要變更。

對於衛生法律與恤貧法之實施，以及關係地方政府之各種其他事項，行使監督之中央部，爲衛生部 (Ministry of Health)，此部於一九一九年代替地方政府部 (Local Government Board) 之地位。但地方政府關於各種職務亦，受其他中央部之監督。

### 主要原則

依現行制度，各地方政府區域之地方政府機關，爲民選議會，各議會每年選出主席一人（在市稱市長 Mayor，在若干大市，稱大市長 Lord Mayor）彼並無特殊權力，僅於會議時充任主席而已。一切地方政府權力，無論爲立法的，行政的，或執行的，均由民選議會掌握。議會之議員，爲無給職，但郡議員在若干場合，得領取旅費。

官吏受議會之指揮。彼等由議會任免，但在若干場合，任免須呈請一部長批准。

地方政府機關與其官吏，受普通法律之管轄，無行政法院之組織。但在若干點上，不滿於地方政府決議之人，可訴諸衛生部長。

地方政府對國會所命之職務，必須執行。地方政府亦有執行其他職務之權，惟須在一普通法案中有明白規定，或由一地方法案特別付予某一政府，國會為地方政府權力之惟一來源，亦如為地方政府存在之惟一來源也。制定地方法案之議案，可由一郡、市或市區或鄉區議會提出，但一市或市區議會必須取得選民對此提案之同意，因此，必須召集一市大會，更或須舉行投票。有所謂「任擇法案」(Adoptive Acts)者，乃國會之普通法案，不強制適用於任何地方政府，而由各地方政府自動採用。

若干地方政府有制定章程之權，但此須取得中央某一部之認可。為辦理大多數之事項起見，模範章程由有關係之中央部發布之。

除若干之例外外，地方政府祇須憑一私法案(Private Act)，或一臨時命令(Provisional Order)，取得必要之權，即可經營市商業。但此種權力之給予，甚為平常，市政府經營多種市企業，有煤氣、水與電之供給，電車與市場。此外尚有若干種，如市船塢、渡船、高爾夫球場、賽馬場、土耳其浴所與醫藥浴所、火葬場，及許多其他事業。

地方政府之事務，大都由委員會辦理，委員會向例僅包含議會之議員，但為辦理法律規定之若干事項起見，可以包含非議員。此諸委員會中有數個係國會之法案所規定必須設立者，議會並可將其權力之若干部分，委託

於數個委員會，但彼等之決議，例須經議會批准，且議會不得將徵稅或借款權委託於委員會。

在地方政府選舉中，凡年滿二十一歲，在法律上非無能力，並曾在本區域內占有土地或房屋爲地主或租戶滿六個月之男女，均有選舉權。占有附帶傢俱之租房者，不被認爲租戶。女子之非地主或租戶，但爲有此資格之男子之妻者，若年滿三十歲，由於彼二人同住之房屋，可以投票。

凡在本區域內爲地方政府選民，或在選舉前住居本區域滿十二個月，或爲本區域內之財產所有者，而無喪失資格諸種情形（包括破產，判罪並監禁若干時期，任議會屬下之有給官職，與議會有契約關係，並在村與區議會之場合，於選舉前十二個月以內，接受恤貧法之救濟）之人，均可被選入地方政府。

### 村

地方政府之最小單位，爲民村（Civil Parish），此根據於原始之教區，但就推進地方行政言之，村在市與市區中已不占重要地位。

在英格蘭與威爾斯，鄉村之數額，在一九三〇年爲一二、八五〇個。

每村有一村大會（Parish meeting），包括村內所有選民。在居民超過三〇〇之鄉村，村大會必須選出一村議會（Parish Council），較小之村，得郡議會之同意，村大會亦可選出一村議會，村議會包含議員五人至十五人，任期爲三年。在一九三〇年，有村議會之村，約計有七、二〇〇個。

村議會之主要職務，爲維持小路與通行權，並供備分配之土地。彼等亦可供備官署與會議用之房舍，遊戲場，



與一救火機，並若村大會採用必要之法案時，且可辦理街燈，公共浴所，葬埋場，圖書館等。彼等關於衛生或其他辦理欠善之事項，可向區或郡議會提議。鄉區議會可將其權力之若干部分委託於一管理村區域之村委員會 (Rural Local Committee) (或為村議會)。

在無村議會之小村，村大會執行此諸權力之若干種，並可由郡議會委託以村議會之其他權力。

#### 鄉區

現今在英格蘭與威爾斯，鄉區 (rural districts) 之數額，為六三八個，其中有三個，人口 (在一九三〇年) 不滿一、〇〇〇，有六個，人口超過五〇、〇〇〇。面積大約自二、五〇〇畝至一五〇、〇〇〇畝以上。

鄉區內每村之選民，至少選出代表一人至鄉區議會 (Rural District Council)，此議會任期為三年。此團體為區內之衛生機關，並負供給房屋與實施建築物及其他章程之責，且可任意行使城市設計之權。

依照一九三一年公布之普通法令，衛生部對鄉區議會，概括委託以市區議會在某某組下所能行使之權力。各個議會尙可向衛生部請求，以取得更多之權力。

#### 市區

市區 (Urban Districts) 乃較鄉區享有較大之地方政府權力之區域。依照假定之原則，市區對鄉區較具城市性質，但有許多市區，包括廣大之農田，而有許多鄉區，則顯然具有城市性質，無論如何在其若干部分為如是。

在英格蘭與威爾斯，市區之總數，在一九三〇年為七八〇個。人口自二五一一人至一八四、四一〇人不等。

每市區有一市區議會 (Urban District Council)，其所包含之議員數額，由郡議會決定，選任之期為三年。

市區議會為本區之衛生機關，依照公共衛生與其他之法案，有極大之權力與義務，彼負管理一切公共市街與道路之責，惟受郡議會管理者除外，彼更負責施建築物及其他章程，供給房屋及實行城市設計（此在人口超過二〇、〇〇〇之市區為強迫的）之責。彼可供備公園，遊戲場，圖書館，浴所，博物院，墓地等。市區人口在一九〇一年超過二〇、〇〇〇者，彼即為掌理初級教育之地方當局。

### 市

市 (Municipal Boroughs) 係由國王之特許狀產生者，在現代，向例僅較重要且較大之市區係如此產生，但許多古代之市，其人口甚少。自一八八八年以來，特許狀給予人口不滿一〇、〇〇〇者，僅有兩地而已。

在英格蘭與威爾斯，市（非郡市）之總數，在一九三二年，為二五九個。彼等之人口，在一九三一年，自九四五人至一三二、九六五人不等。人口不滿五、〇〇〇者，有六十五個。

市之政府，為市議會 (Town Council)，包含議員與參事，前者選任三年（每年三分之一退休），後者由議會選出（從其自己議員中或從議會外），任期為六年，每三年半數退休，參事之數額，等於普通議員三分之一。議會議員之總數，由各特許狀規定之。

市長 (Mayor) 每年由議會選出，不必定為議員（但時常為議員）。市長為無給職，但有時由市庫領取一

筆款爲其辦公費。主要之官吏爲市書記 (Town Clerk)。

市區與市之分別，主要在於品位方面，後者之權力較之前者，並不如何廣大，惟市議會每每爲警政機關，而市區議會絕不然。市亦有較大之制定章程權，且在行使某種職務（包括初級教育之管理）上之人口限度在市區爲二〇、〇〇〇，而在市則僅爲一〇、〇〇〇。

### 郡市

一八八八年之地方政府法案規定內中列舉之某某大城市，應爲郡市 (County Borough)，凡郡市均應不屬於郡議會，並且此後任何市凡其人口不少於五〇、〇〇〇者，均得請求改爲郡市。此類數現已更變爲七五、〇〇〇。市須以國會之法案始能成爲郡市。

在英格蘭與威爾斯，郡市之數額，在一九三二年爲八十二個，其中二個，人口不滿五〇、〇〇〇，而最大者爲伯明罕 (Birmingham) 其人口超過一百萬。

郡市政府之組織，較非郡市者並無不同，但其權力遠較廣大，因其更有郡議會之一切權力故也。

### 郡

英格蘭與威爾斯之全部，分爲若干郡 (Counties)，其起源頗古。此爲「地理」郡 ("Geographical" counties)。有所謂行政郡 (Administrative County) 者，即將郡內所有郡市除外之一地理郡，或在少數場合，爲一地理郡之一部分，是也。

行政郡（倫敦除外）共有六十一個，其面積自約八三方哩至二、六〇〇方哩以上不等，其人口（在一九三一年）自一七、四〇〇（羅特蘭 Rutland）至一、七九五、〇〇〇（蘭開夏 Lancashire）。

每一行政郡有一郡議會（County Council），包含議員與參事。與市議會同，但主席無特別稱號。郡議員由行政郡之各部分選出，此諸部分包括市區與市，以及鄉區，但不包括郡市。市與區，為舉行選舉起見，分為場或區（wards or districts），每場或區選出議員一人。

郡議會普通一年開會四次，每次會期，僅有一日，但在閉會期間，事務由許多委員會與副委員會辦理之。

郡議會在全行政郡之主要職務，為維持道路與橋梁，照料瘋人，規定小土地之租有權，檢驗衡量器，並監督若干公共衛生事項。郡議會亦為掌管高級教育與初級教育之地方教育機關，惟大城市除外。恤貧法保護局之職責，於一九二九年，移付於郡議會。

若區議會忽略其關於衛生事項，道路，房屋與城市設計之職務時，郡議會有代區議會行動之若干權力。市區之產生與區或村境界之變更，首先受郡議會之管轄。

### 倫敦

倫敦郡議會（London County Council）由一四四人組成，其中一二四人，係直接選任三年之議員，二十人為由議員選任六年之參事。郡之每一選區，選出二人，惟倫敦市（City of London）選出四人。議會每年選舉主席，副主席，與代理主席各一人。議會普通每星期開會一次。

議會之職權，包括維持主要下水道、消防隊、太姆士壩（Thames Embankment），橋梁（屬於市者除外）隧道與渡船、公園及空地。彼爲掌理教育、公共救濟與城市設計之機關。彼實行大街之改良，並執行建築法案及（協同各系都市議會）房屋法案。彼設立感化院與工業學院，瘋人院與醉漢收容所。

倫敦行政郡分爲市（City）（有面積一方哩）與二十八個京都市（Metropolitan boroughs）。

倫敦市（City of London Corporation）包含選任一年之普通議員二〇六人，與直接選任終身之參事二十六人。主席爲大市長（Lord Mayor）每年由參事會（Court of Aldermen）（此在英格蘭爲市政府所保存之唯一的第二院）就會任執行吏（sheriff）之參事中選任之。

每一京都市有一議會，由選任三年之議員三十至六十人，及由議員選任六年，數目爲議員六分之一之參事所組成。每一京都市議會，每年選出一市長。

京都市議會所有之職權，除已委託於倫敦郡議會者外，與普通市議會所有者相類似。倫敦市除此諸權力外，並掌理其自己之警察隊，瘋人院，維持市橋梁，管理鉅額信託基金，尙有其他傳自古代之權力與特權。

關於倫敦，尙有其他代表團體，辦理地方政府方面之各種事項，管轄不同之區域。

京都給水局（The Metropolitan Water Board）包含六十六人，由各倫敦政府及鄰郡各區域之政府所委派，任期三年。

倫敦商埠管理處（The Port of London Authority），由納捐人，碼頭主，及船主之代表若干人與委任者

十人所組成。此非一行政的地方機關，其職務爲管理船塢。

倫敦與附近各郡運輸顧問委員會 (The London and Home Counties Traffic Advisory Committee) 依一九二四年倫敦運輸法案而成立。此委員會附屬於運輸部，向部長貢獻意見，並從旁協助，以便利並改良倫敦與倫敦附近運輸之管理。此委員會包含十九人，由政府各部及地方政府委派之。

### 財政

一切地方政府收入之主要來源，爲根據每年土地與房屋之價值而徵收之「地方稅」(rate)。農田與農舍，依照一九二九年之地方政府法案，完全免稅，而工業及運貨之不動產（即鐵路、運河、船塢、港口等）則減沽其年值至四分之一。

地方稅爲地方政府所能徵收惟一之稅，但稅額完全由各地地方政府任意決定，惟村議會（其地方稅以對可徵稅之價值一鎊課徵三便士爲限，或得村大會之許可，依照任擇法案，一鎊徵收六便士，開支除外）及極少數其他不重要之場合爲例外。

地方稅之決定與徵收，爲市、市區與鄉區議會之責。

估價課稅之責，在一九二五年前，由保護監察局 (boards of guardians and overseers) 擔負，此制度爲該年之課稅估價法案 (Rating and Valuation Act) 所廢除。依照此法案，設立估稅區約三五〇個，每區有一估稅委員會 (Assessment Committee) 由郡市之市議會與郡議會及他處之課稅機關委派之。每郡尚有郡估價

委員會 (County Valuation Committee) 包括郡議會之議員及本區域內各估稅委員會委員，目的在使標準一致，更有一中央估價委員會 (Central Valuation Committee) 附屬於衛生部長。估價必須每五年重新檢定一次。

地方政府由國庫領取教育、警察與道路之補助金，及房屋津貼，依照一九二九年之地方政府法案，每年尙領取一種補助金，補助地方政府之普通經費，名爲「財政部普通協款」 (General Exchequer Contribution) 此補助金付予郡與郡市，內中包括對地方政府因減低估價所受損失之補償，前者須以之分配於本行政郡內之各低級地方政府。補助金之分配，係依照一公式，其目的在與各地方政府區域之居民對於有關事務之需要。及其以地方稅供應需要之能力相適合。

除地方稅與國家補助金外，地方政府所僅有之收入來源，爲規費、手數費，與由市企業而來之贏利。

地方政府除由一地方法案賦予特別借款權外，未經一中央部——在大多數用途上，爲衛生部長——之批准，不得借款。在批准一借款之前，部長例須確知某某事務頗爲需要，計劃完善而經濟，更與所需要者適合，且區之財政狀況，亦許可爲此用途而借款。

除多數市外，一切地方政府之帳目，均由區查帳員 (District auditors) 審核之，彼等爲衛生部之永久官吏。市之教育與房屋帳目，亦係如此審核，但除非由市議會自身請求，得國會許可，或若非因特殊理由，對某一市強制審查外，市之普通帳目，不經區查帳員審核，市之帳目，由查帳員三人審核，其中一人由市長任命，其他二人，由有爲

市議會議員之資格，但非議員三人中選任之。

區查帳員須確知收支帳目，正確無誤，與規定各地方政府之職責之國會法案與條例相合，且所編製之決算，足以表明財政地位之正確。彼有批駁違反法律之支出（包括不合理或過度之費用或付款）與將因疏忽或辦理不善所生之損失數額，指定負責人員或官吏賠償之權。該人員或官吏不服時，可訴諸衛生部長，或高等法院。部長對付款，在認為應避免批駁時，縱然其極違背法律，亦有予以批准之權。

衛生部長於書面通知三日後，可隨時命令區查帳員對於普通受審核之地方政府之任何帳目，舉行特別審核。

### 公共事務之行政

公共衛生——「衛生機關」為市與市區及鄉區議會。此諸機關依照公共衛生與其他法案，執行其極廣泛之職務。彼等為衛生，亦如為其他一切之目的，任命其自己之官吏，但一專任之醫官或衛生檢查員，須取將衛生部長之同意，始得免職，對於此諸官吏之俸給，中央政府給予補助金。

公共衛生與建築之章程，必須經衛生部長核准。衛生部制定市、鄉與「中間」的模範建築章程。

在此方面支出之最大項目，為下水道及其中污物之處理，自來水，廢物之收集與處置，醫院，療養院及其他機關。其次為公園與遊戲場，浴所及洗濯所，產科醫院及兒童福利。

郡議會亦有若干公共衛生權，主要為肺病及花柳病之治療供給便利，防止河流不潔，執行傳染病（動物）



法案，並分析食物與藥材。彼等亦負責監督助產婦，並聯合其他機關制定與執行產科醫院與兒童福利之計劃。郡市議會在其自己區域內，行使此諸種權力及「衛生機關」所應有之權力。在數種事項上，一大部分支出，由中央政府之補助金抵償。

每一郡議會必須委派一郡衛生醫藥官 (County Medical Officer of Health)，彼必須執行衛生部長之普通命令所規定之若干職務，以及其他為郡議會所指派之職務。

在若干區域，設立港口衛生處 (Port Sanitary Authorities)，其任務為防止傳染病由國外傳入。

一九二九年之法案，規定地方政府與從事衛生工作之自願的代理處及組織間之合作辦法。

為實施全國衛生保險法案 (National Health Insurance Act)，在每郡與每郡市，設立保險委員會 (Insurance Committees)，由二十至四十人所組成，其中五分之三，為被保險人之代表五分之一，由郡或郡市議會選出，五分之一，為被指派之行業醫生及其他。此諸團體非真正地方政府機關，且無徵收地方稅之權力。

教育——除大學及同類之組織外，所有各種國民教育之行政，由地方政府掌理，為其正常職務之一部分，但受中央政府之教育部之管轄。

掌理初級教育之地方機關，為郡市議會，其他人口於一九〇一年超過一〇、〇〇〇之市議會，人口於一九〇一年超過二〇、〇〇〇之市區議會，此外尚有郡議會。初級教育之職務，包括學校醫藥事務。

掌理高級教育之地方機關，為郡議會與郡市議會。

每一議會必須依照教育部批准之計劃，委派一教育委員會 (Education Committee)，計劃中必須規定依其他團體之提名或推薦，委派有教育經驗之人為委員，並須規定女子與男子均有。學校雇用之教員，雖非議會之議員，亦可為委員會之委員。議會有將其關於教育之一切權力委託於委員會之權，惟徵收地方稅或借款之權力除外。

公立初級學校之實際行動，受學校管理員 (School Managers) 之監督管理，員由地方政府任命，在非由地方教育機關設立之學校 (即「私立學校」) 一部分由地方政府，一部分由負設立該學校責任之團體監督之。

道路——郡市議會負掌理本區域內一切公共市街與道路之責任。

郡議會以前僅負掌理「大道」之責，至一九二九年，其道路權大為增加，成為關於鄉區內一切道路及市區與非郡市內各類道路之道路機關，但可將職務委託於市或區議會。市與人口超過二〇、〇〇〇之市區，可要求維持本區域內之任何郡路，如此，對於該路，亦即成為道路機關。

所有公共市街與未經分類之道路，由市、市區及鄉區之議會管理之。

運輸部 (Ministry of Transport) 成立於一九一九年，彼將全國之道路分類如下：

第一類——大道或主要運輸經過之脈路。

第二類——除第一類外最要之大路。

第三類——包括一切其他次要之道路與市街。

關於第一第二類道路之維持費，中央政府撥款津貼，在少數場合，數達百分之七五，但向例對第一類爲百分之五〇，對第二類爲百分之二五。此外，建築新脈路，國家亦給予鉅款補助金。對於主管道路之工程師或測量師之酬金，如其任免得運輸部長之許可，該部長亦將付予半額。全部道路基金，由運輸部管理，得自摩托稅之稅收。

除中央政府之補助金外，地方政府在維持道路上之支出，由地方稅抵償。地方政府亦可以地方稅建築新路，但照例，使道路合乎地方政府之規定，其費用先由路旁之地主分擔，而後再由地方政府負責。

公共救濟——英國恤貧法 (English Poor Law) 起始於一六〇一年，自該年以來，恤貧機關遇有貧人請求援助，或有人代貧人請求援助時，須酌量予以救濟。自一八三四年至一九二九年，此等機關爲直接民選之「恤貧聯合會」(Poor Law Unions) (即村聯合會) 區域內之「保護局」(Boards of Guardians)，但此諸團體，已爲一九二九年之法案所廢除，其職權移付於郡與郡市之議會。

每一郡與每一郡市之議會，必須委派一公共救濟委員會 (Public Assistance Committee)，其中可包括少數非議會議員。郡議會例須分郡爲若干區域，每一區域，包含一個或一個以上之郡區，每一區域必須設立一公共救濟委員會之副委員會，稱爲本區域之保護委員會 (Guardians Committee)，由至多三十六人至少十二人所組成，委員爲：(一) 區議會指定之代表，(二) 本區域之郡議員，(三) 其他委員，不得超過總數三分之一，其中有數人必須爲女子。

衛生部長以「普通命令」之發布，並藉其檢查員及查帳員，監督一切有關恤貧法詳細實施之事項之處理，

官吏之任免，須得其許可。

警察——倫敦市有其自己之警察，由衆議會（Common Council）管理之。

除去倫敦市外之倫敦郡與周圍一大部分區域，爲辦理警察關係，稱爲「京都警察區」（Metropolitan Police District）。在此區，警察直接由內務部長與警察總監（Commissioner of Police）管理之。

國內有許多市有其自己之警察隊，由市議會之警察委員會（Watch Committee）管理之，委員會之委員，不得超過會議員三分之一，市長亦在委員會之內。現今市之人口不滿二〇、〇〇〇者，不得成立新警察隊，實際上，所需要之人口數額，遠較此爲多。

在全國之其他部分，警察機關爲各郡之常久聯合委員會（Standing Joint Committee），包含許多由季期法庭（court of quarter sessions）所委派之法官，及同等數額之郡議會議員，警察隊之實際管理，由一警察長（chief constable）負責，彼由常久聯合委員會所任命（須得內務部長之許可）與罷免。

如內務部頒予警察隊頗有效率之證明書時，則被認可之警察支出，由中央政府補助半數，餘則由地方稅抵償。

除藉給付或停止中央政府補助金所施於地方警察機關之控制外，警察與官吏數額之規定或變更，關於警察隊之管理與職務之章程之制定（章程尙須送交國會），以及工餉與津貼之等級之規定，均須呈請內務部長同意或認可。

## 結論

英國之地方政府制度顯然與在大陸上通行者根本不同，其要點爲：中央政府不任命有關其行政之任何官吏，而掌理一切事務之負責機關，爲民選之議會。

然而，英國地方政府不得執行彼等所不能表示有顯明之法定權力之職務，例如，彼等除非有一定之目的外，不得取得土地。但此種所施於其公共活動上之限制，並非如驟視時所想像之嚴厲，因法律所賦予地方政府之權力，甚爲廣泛，且可更以地方法案取得其他之權力。不僅此也，地方政府爲籌其法定權力內之任何事項之經費，可徵收之地方稅額，不受任何限制，此種自由，又爲在其他制度下所極少有者。

吾人尙須注意者，地方政府之任何財政決議，除借債外，均不需呈請上級機關批准，除在極少數之場合外，亦不對地方政府舉行任何檢查，僅對結帳後之出入帳目予以檢查而已。

英國地方政府之地位，極爲繁多，彼等常希望由一地位變爲另一地位，並常願犧牲鄉區以擴充市與市區，犧牲郡以擴充郡市，由此而生之種種困難，爲所有市集立於同等地位，或無迅速之工業發展，人口由郡至市之移動極少之一般國家所無者。

一九二九年之法律，產生極大之變更，其主要之趨勢，爲將以後應辦理許多地方政府事務之區域予以擴充。地方政府制度之實際組織，已發生變更，因恤貧聯合會與保護局，俱被廢除，每一郡議會應對各郡區之區域舉行

普通檢查，並在必要時，得衛生部長之同意應予以改組。而且，以後定期檢查亦須舉行。結果，本章內所述區政府之數額，恐將減少矣。

關於地方財政之改革，包括下列各項：即因行政區域之增大，而使地方稅之負擔擴散，對工農業減低估價，廢以前之百分比補助金（關於教育與警察除外）而代之以合併補助金，給予最需要財政援助者。

### 參考書

- English Local Government, Redlich and Hirst (1903. Macmillan O.P.).
- English Local Government from the Revolution to the Municipal Corporations Act. Sidney and Beatrice Webb. 5 vols. (Longmans).
- Local Government and Local Taxation in England and Wales, Wright and Hobhouse (6th ed., 1920. Sweet and Maxwell).
- The Local Government of the United Kingdom. J. J. Clarke (7th ed.; 1932. Pitman).
- Outlines of Local Government of the United Kingdom, J. J. Clarke (9th ed., 1931. Pitman).
- The Development of Local Government, W. A. Robson (1931. Allen and Unwin).
- A City Council from Within. E. D. Simon (1926. Longmans).
- Principles of Local Government Law. W. Ivor Jennings (1931. Univ. of London Press).
- English Public Health Administration. B. G. Bannington (2nd ed., 1929. Knight).

The London County Council from Within. Sir Harry Haward (1932. Chapman and Hall).

First Report of the Royal Commission on Local Government (1925)

Annual Report of the Ministry of Health.

The Municipal Year Book. The Local Government manual and Directory. The Municipal Journal, The Municipal

Review, The Local Government Journal, The Local Government Chronicle, The Official Gazette of the

County Councils Association Local Government Service Public Administration.

### (二) 蘇格蘭 (Scotland)

在蘇格蘭，地方政府制度所根據之原則，雖與在英格蘭與威爾斯地方政府制度所根據者相似，但其組織在幾個要點上，頗有差別，係依不同之歷史進程而發展者。一九二九年之地方政府（蘇格蘭）法案，將制度大加改革。此法案廢除村議會（以前爲掌理恤貧機關），常久聯合委員會（郡警察機關），區管理局（管理瘋人與心神欠缺之人）及單獨的掌理教育機關，並以區議會代替以前存在之區委員會。

### 市

地方政府之城市單位，稱爲市 (Burghs)，在歷史上共分三類：

(一) 勅立市 (Royal Burghs) 由國王特許狀組織而成。自一七〇七年以後，市無如此組織者。

(二) 國會市 (Parliamentary Burghs) 係依照一八三二年之改革法案 (Reform Act) 而產生者。

(三) 警察市 (Police Burghs) 係依照一八九二年市警察 (蘇格蘭) 法案 (Burgh Police (Scotland) Act) 而產生者。

依照一九二九年之法案，市在行政方面分類如下：

(一) 稱爲四大城市 (即愛丁堡 Edinburgh、格拉斯哥 Glasgow、鄧底 Dundee 與阿伯丁 Aberdeen) 之市，執行一切地方政府之職務，與英格蘭之郡市立於同等地位。

(二) 除四大城市外之各市，其人口有二〇、〇〇〇或在此以上，共有十九個 (在一九二九年) 此諸大市執行地方政府之一切職務，惟教育除外，並在少數場合，警察亦除外。

(三) 除 (一) (二) 兩類外之一切小市，共有一七三個 (在一九二九年) 彼等之職務，大致有關於公共衛生 (重要衛生事務除外) 並包括房屋，自來水，下水道等。彼等亦管理不分類之道路與市街，並可辦理葬埋場，公共圖書館與公園，土地分配，出租馬車，戲園等之執照，商店時間之規定，消防隊與商業 (包括屠宰場，浴所，商場，煤氣，並可以特殊權力辦理電氣事業與電車等) 郡議會吏可以其他權力付予彼等。

在一切之市，統治團體爲市議會 (Town Council)，議員選任三年，每年有三分之一退休。議會選出參事 (Balies) 與市長 (Provost)，等於英格蘭之參事 (aldermen) 與市長 (mayor)。參事與市長任期三年，爲無給職。凡在一九〇〇年後產生之市，依照人口之多寡，其議員之數額爲九人至九十人，參事數額爲三人至十五人。



郡

蘇格蘭分爲三十三郡 (counties)，在一九三一年，其中九個，人口不滿二五、〇〇〇，二個，人口不滿一〇、〇〇〇。

郡議會 (County Council) 設立於一八八九年，但又依照一九二九年之法案重新改組，爲辦理若干事項起見，包括除四大城市外一切市之代表。議員每三年選任一次，選舉方法與英格蘭郡議會同，但各市之代表爲例外，彼等非直接選舉者，而係由各市議會就本議會議員中選任者。此諸代表除對有關於郡議會在其所代表之市（大或小）得執行之職務之問題外，不得投票。

主席每年由郡議會就議員中選任之，稱爲「郡之召集人」 (Convener of the County)。

郡議會在小市內所執行之職務，包括有關以下各項者，即：分類的道路，城市設計，登記，生育與傳染病之通告，助產婦，產科醫院，盲人，花柳病，動物病，牛乳與製乳場之檢查等，食品與藥材，肥料與飼畜農產品，依照各法案，尙有其他項目。

在一切大小之市（大城市除外），郡議會爲掌理教育之機關。

在各市以外，郡議會爲對郡區域全部，掌理地方政府一切事務行政之初級機關。

此諸種職務（關於教育或警察者除外）之實際執行，可委託於市或區議會。每一郡議會必須制定一計劃，分其鄉區 (landward or rural area) 爲若干區 (Districts)，每區必須設立一區議會 (District Council)。

包含本區之郡議員及其他由區內各選區選出之議員，其數額在原定之計劃中予以規定。每一區議會爲一團體，可執行並辦理其法定職務，既不必稟陳郡議會，亦不必求得其同意，惟須合乎內務部長所批准之區議會計劃。每一區議會必須任命一書記，並規定其薪俸。

區議會，除由郡議會所委託之權力外，尙負掌理以前村議會之多數職務之責，惟關於恤貧者除外。此諸種職務，包括下列各項，即公共遊樂場之設立與維持，通行權之取得，除大道外之公共道路之修補與維持，若干村信託財產之管理，供分配用之土地之租借，與對郵政電報事業經費之協款。

無論是否經有利益關係人之正式請求，郡議會可爲下列各種事務設立特別區，即：灌溉，自來水，電燈，街道之掃除，或公共浴所，郡議會對其所認爲不能獨力負擔全部用費之任何特別區，得給予財政上之援助。如有此種區域設立時，即委派一地方副委員會 (Local Sub-Committee)，由郡與區之議會及有關區域之居民之代表組成之。

## 財政

在蘇格蘭，如在英格蘭，地方政府之收入，大致係得自地方稅與中央政府之補助金。

郡議會所能徵收之稅額，不受限制，惟爲普通用途而徵收之公共衛生稅，每磅不得超過一先令，特別下水道與自來水捐稅，以及在特別區所可徵收之電燈，掃除街道與公共浴所捐稅，亦有限制，但此諸種限制，可取得蘇格蘭衛生部 (Scottish Board of Health) 之同意而超過之。

市之普通地方稅，以每磅徵收之先令爲限，普通改良稅以三便士爲限，市下水道與自來水捐共合以四先令爲限，惟得蘇格蘭衛生部之同意時爲例外。在各市爲普通用途而徵收之公共衛生稅，每磅以一先令爲限，區議會所徵之稅，每磅亦以一先令爲限。

一九二九年之法案，既規定各徵稅機關僅可徵一合併地方稅，以代替許多種地方稅，則上述之限制，當解釋爲支出額之限制，此支出額代表各種特定稅率之收入。在蘇格蘭過去常有地方稅由享有人與佔有人分擔之條款，分擔之比例，普通爲兩方平等，此合併稅亦須由享有人與佔有人分擔，分擔之比例，與當若干種地方稅分別徵收時，兩方所分擔之總額相同。

以前中央政府根據百分比，給予各地方政府以若干種補助金，現今此已廢除，僅在大致有關於道路經費之少數特別場合，仍照以前辦理。現今中央政府給予郡議會與大市議會以一大宗補助金，以補助所有其他之事務。此補助金將按時修改，並包括對地方政府因「低估」工商業（在蘇格蘭與在英格蘭威爾斯同）在地方稅上所受之損失之補償費。

郡與市議會可借任何數額之款，僅有極少數例，須呈請一中央部予以批准，或受一私法案（Private Act）或臨時命令（Provisional Order）之限制，但若議會借款之決議，非以三分之二之多數可決，則仍須取得中央部之同意。

在蘇格蘭，若干勅立市有一特殊之制度，即「公產」（Common Good）制是也。此制包括土地及其他屬

於市之財產，但地方稅之稅收不在其內。由公產而來之收入，可用於郡議會所認為適宜之任何合法用途，而且借款可以公產為擔保，如此即可不受限制。

郡與市議會帳目之查帳員，由蘇格蘭部長 (Secretary for Scotland) 任命。准駁之權，由蘇格蘭部長依查帳員之報告行使之。

### 公共事務之行政

公共衛生——前曾言及，大市為有全權之掌理公共衛生機關。在其他地方，此等權力，一部分由郡議會行使之，一部分由小市之市議會行使之。

一九二九年之法案，使任何郡議會或任何大市之市議會得衛生部長之許可後，或單獨或聯合，經理普通醫院事務，對於病人，不論其是否領受公共救濟，均一體待遇，法案中關於地方政府與私立醫院兩方所經理之醫藥業務之聯絡，亦有規定。

教育——一九二九年之法案，將教育行政制度完全予以變更，使其與在英格蘭實行者相同。郡議會與四大城市之議會，為掌理教育機關，每一議會委派一教育委員會 (Education Committee)，委員會中包括男子與女子，其中大多數必須為議會議員，有經驗之人，亦應選出若干，照慣例，熱心宗教教育者必須至少有二人，移轉的私立或宗教學校之代表至少有一人。

道路——蘇格蘭主要道路之建築與維持，現由郡與大市之議會管理之，小市僅負管理不「分類」之道路

之責任，普通並負辦理本區域內電燈與街道之掃除。

公共救濟——前已言之，郡與大市之議會，爲掌理恤貧機關，前者可爲此委派本郡內任何小市之市議會或任何區議會爲其代理處。

警察——掌理警察機關，爲在一九二七年法案通過時自有單獨的警察隊之大市市議會，及任何人口滿五〇、〇〇〇之市，此外，卽爲郡議會。

### 結論

英格蘭與蘇格蘭地方制度之主要區別，爲在蘇格蘭制度下，郡議會與在本行政郡內之其他政府間有一組織上之關聯，具體言之，卽郡議會中之市代表，係由市議會就本議會議員中選出，而區議會更包括各本區所選出之郡議員。

在其他方面，關於英格蘭制度之運行之說明，其細微處亦大多與蘇格蘭之制度相適合。

### 參考書

Local Government in Scotland, W. E. Whyte (1925, Edinburgh: William Hodge & Co.)

Local Government (Scotland) Act, 1929. (1929, Same author and publisher).

The Local Government (Scotland) Act, 1929. A popular exposition of its provisions (1929, Same author and publisher)

Scottish Local Government Finance. Allen, Lamb and Lawrie. (5th ed., 1924. London: Charles Knight & Co.),

The Local Government of the United Kingdom J. J. Clarke(7th ed., 1932. London: Pitman & Sons).

### (三) 北愛爾蘭(Northern Ireland)

分立的北愛爾蘭政府 (Government of Northern Ireland) 係由一九二〇年之愛爾蘭政府法案 (Government of Ireland Act) 所產生者。但此並不影響於地方政府制度。

在一八九八年以前，在愛爾蘭之主要地方政府，爲大陪審官團 (grand juries) (屬於郡) 保護局 (boards of guardians) 與市議會 (Municipal councils) 或市委員 (Town commissioners)。蘇格蘭無村之組織，主要爲辦理恤貧而組織之保護局，執行許多種地方政府之職務。

大陪審官團之人員，由郡之高級執行吏 (High Sheriff) 遴選之，該團有爲許多事項在各市與郡之其他部分徵稅之權。

在愛爾蘭，自盎格魯薩克遜時代即有市，取法於英格蘭受特許之市。在此地，亦如在英格蘭，發生同樣之腐敗

情形，曾公布各種法案，以爲補救，其中最著者，有一八四〇年之市政府法案（Municipal Corporations Act）與一八五四年之市改革法案（Towns Improvement Act）。

一八九八年之地方政府（愛爾蘭）法案（Local Government (Ireland) Act），將整個地方政府制度予以改組，其所根據之原則，與在英格蘭一八八八年與一八九四年之各法案所根據者極相似，僅在愛爾蘭無村議會或村大會而已，低級單位爲郡區。

自一八九八年以後，地方政府之實際組織，無何變更，僅關於教育行政，有一九二三年之法案予以改組。在北愛爾蘭有六郡，二郡市，二市，三十市區與三十二鄉區。

#### 地方政府

市區議會與鄉區議會（Urban and Rural District Councils）係以一八九八年之地方政府（愛爾蘭）法案而產生，普通每三年選舉一次。一個鄉區議會可另外由有爲議員之正當資格之人中選任三議員，所謂資格，即該人必須爲本區之一地方政府選民，並在選舉前住居本區滿十二個月，且現仍居住本區。

區議會爲公共衛生機關，並辦理工務，惟此公務以郡議會所未代全郡辦理者爲限。市區議會可設立遊藝場與公園，但鄉區議會須取得地方政府部（Local Government Board）之同意後始能行使此權與若干公共衛生權。此諸政府，依照一九二〇年前公布之法案與以後北愛維蘭政府公布之補充法案，尙有供備房屋之權。

凡人口滿六、〇〇〇或超過此數之城市，曾依照一八七八年之公共衛生法案，成爲市衛生機關者，依照一

八九八年之法案，遂即成爲市區。人口超過一、五〇〇之城市，可以地方政府部之命令而成爲市區。

一九一九年之地方政府（愛爾蘭）法案，規定凡一鄉區其人口不滿四、〇〇〇，且其可徵稅之價值，不足二〇、〇〇〇鎊者，地方政府部如無不便，應使之與鄰近之鄉區合併。

依照一八九八年與一九一九年之法律，在愛爾蘭市（Boroughs）與郡市（Townly Boroughs）之地位，與在英格蘭同類政府之地位頗相似。

有四個市政府，係依照一八五四年之市改革法案而成立者。此諸團體無市區議會之全權，大致辦理關於電燈及房屋之事。

一八九八年之法案，規定每一「行政郡」設立一民選郡議會。在愛爾蘭，亦如在英格蘭，行政郡包括地理郡之全部區域，但郡市之區域除外。

郡議員選任三年，其數額由地方政府部之命令規定之。郡內每一鄉區議會之主席（若彼爲郡議會之議員，或無資格時，即代之以其他代表）爲郡議會之當然議員。郡議員亦可另外由有正當資格之人中加選議員二人。郡議會之職務，包括下列各項：即大道之建築與維持，瘋人之照護，郡病院與熱病病院之援助，獸病與害蟲法案（Diseases of Animals and Destructive Insects Acts）之執行，以及技術教育之實施。彼等亦可制定章程實行於全行政郡，並可採行公共圖書館法案（Public Libraries Acts），其在此方面之支出，以一便士地方稅之稅收爲限。



依照一九一九年之地方政府（愛爾蘭）法案，在愛爾蘭一切地方選舉，均適用比例代表制，但對北愛爾蘭，此制已爲一九二二年公布之一法案所廢除。地方政府之選民，爲有關區域之國會選民（所根據者與在英格蘭者相同），以及僅因身爲貴族或爲婦女或在他地已登記爲國會選民，而不得享有國會投票之人。地方政府之任何選民，均可當選。

### 財政

在愛爾蘭，亦如在英格蘭，地方政府經費之大部分，取價於一種不動產地方稅。但在愛爾蘭，郡議會乃爲其本身之用途，且爲鄉區議會與保護局之用途制定，課徵與收集地方稅之一機關，郡議會並爲由中央政府撥給此諸團體以補助金之經手機關。郡市與市區自己課徵並收集其地方稅。

工商業之「減估」亦實行於北愛爾蘭，與在英格蘭同。

### 公共事務之行政

公共衛生——一八七八年之公共衛生（愛爾蘭）法案，設立一公共衛生行政制度，此制度現仍實行於北愛爾蘭。市區與鄉區議會爲掌理公共衛生機關，其所有之職權，與在英格蘭同類政府所有者相似，但自一八九八年后，通過之各法案，表明一逐漸增強之趨勢，即將重要衛生事務之行政委託於郡議會，而不委託於低級政府是也。

教育——在北愛爾蘭之教育行政，爲一九二三年之法案所改組，該法案規定郡議會與郡市議會爲掌理初

級教育之地方教育機關，並有供給或援助高級教育，與普通調整各種教育之權。

在一郡市，議會之職務，依照該法案，除若干例外外，由一教育委員會 (Education Committee) 執行之，該委員會由二十一人所組成，其中少數可為非議會議員。

在郡，教育事務必須經由區教育委員會 (Regional Education Committee) 執行之，一郡區或聯合的若干郡區，必須遵照由地方教育機關擬訂並由中央政府批准之計劃，設立該種委員會，委員之數額與任命方法，在計劃中規定之。

地方教育機關為促進地方管理起見，亦可委派學校委員會 (School Committees)，其權限由該機關任意規定之。如有此種委員會設立時，其中必須有家長與教員之代表。中央政府在某某種情形下，可命令設立學校委員會。

道路——北愛爾蘭之道路，由內務部長予以分類。一九二三年之道路法案 (Roads Act)，規定郡議會獨自維持市區外一等與二等道路之責任。所有在市區內道路之經費，完全由該區負擔，在一鄉區內之一等與二等道路之經費，由行政郡內之全體鄉區負擔，在一鄉區內之三等道路之經費，由該鄉區負擔，但內務部長遇某一郡或市區議會申請時，可下令撥付協款，予某一郡或市區議會，或由某一郡或市區議會撥付協款，以為一等與二等道路之調整。地方政府由道路基金 (Road Fund) 取得補助費，此與在英格蘭同。

公共救濟——恤貧事務，由各地方政府區域之民選保護局 (Boards of Guardians) 辦理之，鄉區議會議

員，亦充任本區保護局之委員，而城市在保護局中之代表，則係單獨選舉者。保護局無徵收地方稅之權，但由郡與市區議會領取其經費。

警察——一九二二年之法案，設立一警察隊，稱爲皇家厄爾斯德警察團 (Royal Ulster Constabulary)，其編制方法，與以前之皇家愛爾蘭警察團 (Royal Irish Constabulary) 相同，直接受內務部長之管轄，各市無警察隊。

### 結論

北愛爾蘭之地方政府制度，與英格蘭所有者頗相似。在北愛爾蘭，無村之組織，行政郡內之低級政府在財政上依賴於郡議會。此外，在一九二三年成立之教育行政，保護局之繼續存在，與由中央管轄之警察隊，俱爲僅有的重要特點。

部派北愛爾蘭地方政府委員會 (Departmental Commission on Local Government in Northern Ireland) 於一九二七年十月發表一報告書，建議取消保護局，在郡之基礎上改組恤貧事務，受郡議會之管理，以郡爲轄區；此外，所有地方衛生事務，包括外科治療（但不包括瘋人之照護），公共衛生與房舍，亦應以郡爲基礎，而加以調整。

## 參考書

Municipal Government in Ireland, Medieval and Modern, John J. Webb (1918).

The Local Government of the United Kingdom, J. J. Clarke (7th ed, 1932. London; Pitman's).

The Municipal Year Book (London).

### (四) 愛爾蘭自由邦 (Irish Free State)

愛爾蘭自由邦 (Irish Free State) 以一九二一年之條約 (翌年通過法案以履行此條約) 而成立，彼沿襲前節所述一八九八年與一九一九年之地方政府法案為整個愛爾蘭所制定之地方政府制度。但一九二三年，一九二五年與一九二七年之各法案，產生極大之改革，將鄉區議會完全廢除，此外尚有一九二九年與一九三〇年之兩法案，則關係考克 (Cork) 與都柏林 (Dublin)。

在愛爾蘭自由邦，有二十七行政郡，四郡市，六市，五十五市郡區與依照一八五四年之法案設有民選城市委員之二十一城市。

### 郡

在鄉區，郡 (County) 現為掌理一切事務之行政單位。郡由一議會管轄之，議會負掌理郡市務普通行政之

責，包括下列各項，即：道路及其他公共建築物之建築與維持，區精神病院之維持與管理，關於獸疫，公共圖書館，食物與藥材，及衡量器之法令之實施，以機器推進之車輛之登記與徵稅，依照許多法律，尚有多種事項。議會亦為各種機關——如衛生局，郡職業教育委員會與郡農業委員會——之整個的或部分的任命團體。

郡議會可委派委員會，以辦理普通事務或特殊事務，委員會內一部分可為非議會議員之人，但凡以職務委託於一委員會，必須取得地方政府與公共衛生部長 (Minister for Local Government and Public Health) 之同意。

郡議會得部長之同意，亦可將其任何種職務委託於由部長所隨時任命之人，至下次郡議員之三年選舉舉行時為止，並可支議會之普通經費，予此人或此等人以酬報。

## 市

自一九二一年以來，市 (boroughs) 或市區 (urban districts) 議會之組織或權限，一般上未有變更，但都柏林與考克郡市及登羅格海爾 (Dun Loughaire) 市，現則適用特別法案。郡市與自治市有市郡區之一切權力，前者並有郡議會權力之大部分。

## 都柏林

依照一九三〇年之法案，都柏林市 (City of Dublin) 成立新組織，同時更向外擴充。依該法案，市議會 (City Council) 包含三十五人，其中三十人由地方政府選民選出，五人稱為「商界議員」 (commercial

members)。

爲選舉普通議員起見，都柏林市分爲五選區，每一選區所選議員之數額，以人口之多寡爲準。

爲選舉商界議員起見，備有一登記簿，凡居住於自由邦，目前且爲在本市內可徵稅的價值滿二〇鎊以上之任何營業店房之納稅的占有者之個人，合夥，非公司性質之團體與公司，均載入登記簿。如店房之可徵稅的價值不滿五〇鎊，被登記之人，得投一票，如超過五〇鎊，不滿一〇〇鎊，二票，超過一〇〇鎊，不滿一五〇鎊，三票，超過一五〇鎊，不滿二〇〇鎊，四票，超過二〇〇鎊，不滿二五〇鎊，五票，如滿二五〇鎊，六票。選舉採用祕密投票制與比例代表制。

普通議員與商界議員之選舉，必須分別舉行，但如可能，應在同時。每一選區之第一普通議員與在市選舉中選出之第一商界議員，爲參事。市議會每年須由議員中選出一人，任大市長 (Lord Mayor)。

一九三〇年之法案，更規定任命市書記爲「市經理兼市書記」(City manager and Town Clerk)。此官吏執行本市關於官吏與雇員任免之職權，及本市之一切其他事務，惟有若干例外，其中最重要者，爲地方稅或借款之決定，與章程之制定。

此等事項，稱爲「保留職務」(reserved functions)，對議會關於此等事項之一切合法命令，經理必須予以執行。除經理所有關於職員之權限外，關於不屬於保留職務之某一事項，議會亦可以一特別程序，有所命令。地方政府與公共衛生部長遇議會申請時，得將保留職務中之事項予以變更，議會與經理間關於各自之職權範圍

發生爭執時，須呈請部長判斷。

經理有出席議會會議並參加討論之權利，但不得投票。彼遇議會請其出席任何議會時，即須出席。經理之報酬，由部長決定。新經理之任命，為議會之權限。彼任職直至死亡，辭職或被免職之時，但被免職時，須取得部長之同意。關於代理人之任命，法案中亦有規定。

一九二九年之法案，對考克市 (City of Cork) 與一九三〇年之地方政府 (都柏林) 法案對鄧羅格海爾市 (Borough of Dun Loughaire) (此為一新市，係由四區組成，該四區為都柏林人民之海水浴場) 亦規定與都柏林極相似之組織。鄧羅格海爾市有一由十五人 (無參事) 組成之議會，與一市經理兼市書記。

### 市郡區

市郡區 (Urban county district) 為一行政郡內曾遵照一八七八年之公共衛生 (愛爾蘭) 法案，而成為一市衛生區之一種區域。此區由一議會管轄之，該議會之職務，為執行關於公共衛生之法令，供給工人以住屋，建築並維持市路，公共圖書館，為學校兒童供備膳食，辦理兒童福利事業及其他事項。

### 城市委員

城市委員 (town commissioners) 之職務，頗有限制。彼等乃供備房屋之機關，亦可成為一辦理圖書館與市場之機關。為辦理公共衛生行政起見，城市為其所任之郡衛生區之一部分。

### 財政

在自由邦，與在英格蘭及北愛爾蘭同，僅可徵收一種地方稅，即對土地與房屋之年值所徵之地方稅是。除在由城市委員管轄之若干小城市外，地方政府所能徵收之稅額，不受限制。稅率無需經過批准手續。

郡議會爲一徵稅機關。郡議會徵收恤貧稅，以抵償其自己之支出，同時亦以供給依法應由其付予款項之其他機關之需要。

財政部給予郡議會以鉅額農業補助金，關於道路，瘋窮之人之收容與維持，肺病之治療，產科醫院與兒童幸福房舍，恤貧機關之醫藥與教育支出，衛生官吏之薪俸，技術教育，及其他事項，亦給予各機關以補助金。

一九二五年之地方政府（混合購買）法案（Local Authorities (Combined Purchasing) Act）成立。一愛爾蘭自由邦所特有之制度，有人稱此法案爲「一規定地方政府向政府委派之承辦人購買物品，以使地方政府出可能的最低價格取得此等物品爲目的……之法案。」官方承辦人（Official contractors）由地方政府與公共衛生部長委派，彼有一地方用品顧問委員會（Local Supplies Advisory Committee），向其貢獻意見，並從旁協助，該委員會包含五人，由部長隨時委派，其中二人爲郡議會或郡市議會之民選議員，二人爲市區議會之民選議員或城市委員，另一人爲商界代表。此委員會有一祕書，彼係由部長委派，亦有爲執行該法案，委派視察員並制定章程之權。

## 官吏

愛爾蘭自由邦所特有之一制度，爲依照一九二六年之法案，設立一中央團體，名地方任命委員會（Local



Appointments Commissioners) 委員數額不得過三人。專門、技術與主要執行官吏，須依此委員會之推薦，始得任命，惟經部長批准，缺額係以陞級充任者除外。但最近有一決議，即允許一地方政府不商承委員會，逕以有充任資格之人——即該地方政府或另一地方政府之官吏——充任空職。

### 中央之控制

依照現行法律，地方政府與公共衛生部長有極廣泛之控制權。彼對任何地方政府，若於相當之考察後，確知其未能克盡厥職，或對部長之合法命令，指導或規定，視若弁髦，或不遵從任何愛爾蘭法院之任何判決或命令，或於適當之通知後，拒絕部長之查帳員審核其帳目時，即可予以解散。在解散一地方政府時，部長可下令重新選舉。此政府之議員，或將其財產及職權，委託於一彼所認為適當之團體或人。若一地方政府解散時，在解散後三年內，必須舉行議員之新選舉。部長亦可將關係郡議會或區議會之任何現行法令，加以彼所認為必要之變更，而適用於衛生局，並可制定章程，以實施一九二五年之法案。

有若干種支出不得增加（例如增加薪俸、養老金等），未得部長批准，亦不得借款，一切支出，均須受部長所委派之查帳員之查核。

### 公共事務之行政

公共衛生——依照一九二五年之地方政府法案，每一郡成爲一鄉衛生區，但地方政府與公共衛生部長遇有郡議會申請時，可將郡分爲二或二以上之衛生區。

郡衛生局 (County Board of Health) 包含十人，係由郡議會，在每三年一次之選舉後之議會年會內，就其議員中選舉之，任期為三年。該局至少須每月開會一次。彼可任意委派委員會，委員一部分可為局外之人。

衛生局經費所需要之款項，必須由郡議會依該局之每年預算撥付之，但關於支出，郡議會得部長之同意，可對該局加以限制。該局必須製就一半年收支表送交議會，並向議會報告其工作概況。

部長得將一非為市之任何市區，合併於一鄰近之衛生區。

每一郡議會必須委派一專任的郡醫藥衛生官 (County medical Officer of Health)，管轄郡區與郡內各市區，不論該市區是否合併於一郡衛生區。

郡市，市與市區，為各本區域內之衛生機關。

道路——政府所承認之道路，有下列三類：

(一) 大路——即部長所認定為大路之道路。

(二) 市路——即除大路外，在一市區內之道路。

(三) 郡路——即除大路與市路外，在一郡內之道路。

郡議會負建築並維持一切大路與郡路之責任，而市區議會則負一切市路之責。

公共救濟——公共救濟區，包括一行政郡（包括市與市郡區）之全部或一部，並可包括鄰近一行政區之郡市。行政責任由一公共救濟局 (Board of Public Assistance) 負之，該局在若干場合與郡衛生局為同一的，

在其他場合，包含其他機關之代表。

警察——在自由邦全國，僅有一種警察隊，稱爲「市民衛隊」(Civil Guard)，由中央政府管理，並給予餉金，但在京都區域，地方政府仍須徵收一種警察稅。依據最近之法案，此種地方稅將於七年後停止徵收。

參考書

閱北愛爾蘭一節內所列之參考書。

## 第二十五章 英屬海外領地 (British Overseas Dominions)

### (一) 加拿大 (Canada)

加拿大領地 (Dominion of Canada) 政府，係實行聯邦制，各省 (Provinces) 之政府，不屬於地方政府範圍之內。每省可自由組成其自己之地方政府制度，在過去，各省曾制定許多新法案，並在少數場合，曾給予城市以特許狀，由是而形成各省自己之地方政府制度。

在加拿大，市政府最早之實例，似發生於一六七二年，佛郎德奈克伯爵 (Comte de Frontenac) 命令奎拜克市 (City of Quebec) 選舉參事三人，年長者任市長，每年有一人退休，總督 (Governor) 保留對任命予以批准或批駁之權利。最先之市特許狀，爲於一八三二年頒予奎拜克與蒙特利奧 (Montreal) 者，一八五四年，在下加拿大 (Lower Canada) 各地，產生不少市政府。

現今在各省實行之地方政府制度，大多均係於最近五十年內產生者，自一九二〇年以來，各省幾全會通過修改或統一各法案。各種制度，大致係根據於英國之原則，但在細微處有若干之差異，且似亦曾受美國相當之影響，其在近年來爲尤甚。

## 地方政府之區域

在加拿大，大多省分現尚有甚多未經組織之地域。在英屬哥倫比亞 (British Columbia) 有組織之地域，不及全省百分之一，故全省地域百分之九九以上，直接由省政府管轄之。組織上發展之第一級，為成立鄉市，市區或鎮區 (Rural Municipalities, Municipal Districts or Townships) —— 此皆人口疏散之廣大區域。例如在阿伯他 (Alberta) 與薩斯克支萬 (Saskatchewan) 每一市區，在可能範圍內，必須包含三二四方哩之面積。當在此等大鄉區內產生比較人口衆多之集中地時，該集中地即組成爲村 (Villages) 村成立之條件，例如在曼尼托巴 (Manitoba) 爲在不超過六四〇畝之區域內，人口超過五〇〇，但若人口滿二、〇〇〇時，則在此數額以上，人口每多一、〇〇〇，得另外增加一六〇畝。在薩斯克支萬，一村之人口最低額，爲一〇〇，在昂大利 (Ontario) 爲七五〇，但在昂大利，郡議會得在人口超過一五〇，面積不超過五〇〇市之地域，設立「警察村」 (police villages)。在此村內，人民普選理事 (trustees) 三人，彼等掌握若干有限制的權力。

發展之第二級，爲鎮 (Town) 之成立，其條件頗有差別，在曼尼托巴，人口之最低額，爲一、五〇〇，在昂大利 與爲二、〇〇〇，而在薩斯克支萬，僅爲五〇〇，在阿伯他，爲七〇〇。英屬哥倫比亞之「區市」 (District Municipalities) 可謂相當於鎮，其人口自三二五至三〇、〇〇〇不等。

發展之最高級，爲市 (City)，此種區域向例甚少，—— 在阿伯他有六個，在諾瓦斯哥沙 (Nova Scotia) 有二個，在薩斯克支萬有七個，但奎拜克竟有二十個之多，而英屬哥倫比亞 (承認人口僅有四〇〇之「市」)

有三十三個市之人口最低額，在阿伯他爲二、五〇〇，在薩斯克支萬爲五、〇〇〇，在奎拜克爲六、〇〇〇，在曼尼托巴，爲一〇、〇〇〇，在昂大利奧，爲一五、〇〇〇。

僅昂大利奧、奎拜克與諾瓦斯科沙，有郡(Counties)之組織，即在該三省，其行政上之重要性亦頗小，此當於後述之。市常不屬於郡，大鎮通常亦不屬於郡——在昂大利奧，人口滿五、〇〇〇之鎮，可以「獨立」(separately)。

所有此諸種地方單位，在加拿大統稱之爲「市集」(Municipalities)

在若干省分，尙承認其他數種普通地方行政區域——例如，阿伯他之改良區(Improvement Districts)，與曼尼托巴之未組成法人的村區(Unincorporated Village Districts)——此外尙有掌理特殊事項(特別爲教育)之區。

#### 區域與地位之變更

關於設立鄉市、村、鎮與市之規定，在各省之法律，極爲詳細，各種地方政府之面積與人口，向例俱經確定，但此外在某一區域內大多數不動產所有主之要求變更，亦爲一重要因素。

在諾瓦斯科沙，市與市集之區域，由法律規定之，故僅能用立法手續變更之。已組成法人的鎮之界限，經有關係區域內不動產所有主至少三分之二之呈請，得以鎮議會之決議，擴大或縮小，惟須由省長諮詢內閣議會後予以批准。

在昂大利奧，某一區域，如其人口超過七五〇，並採取關於呈請之必要手續，即可由郡議會組成一村。由村升而爲鎮，或由鎮升而爲市，由省之市政部 (municipal board) 執行之。

在曼尼托巴與阿伯他，省長 (Lieutenant-Governor) 普通負決定此種變更之責，惟在阿伯他一省，市政部長 (Minister of Municipal Affairs) 有將省內面積不過六四〇噶，包含住宅不少於二十五所之任何部分，規定成爲一村之權。

#### 地方政府之組織

除郡以外，各種地方政府區域之政府，爲民選之議會，其首腦在市與鎮普通稱爲市長或鎮長 (Mayor)，在村與市區，則稱爲村長或市區長 (Reeve)。市長或鎮長幾全係由全體納稅人選出，但在鄉市集之村長或市區長，則往往由議會就其自己之議員中選出。

議員之數額，普通在鄉市集，有四人至六人，在村有三人至四人，在鎮有六人，在市有六人至二十人或以上。曼尼托巴之未組成法人的村區，其政府爲一由三人組成之委員會，該三人由自己團體內推選一人爲主席。

在奎拜克及其他數省，各市議會之組織，以特許狀爲準。特別在阿伯他，有許多種類。例如，愛德芒頓 (Edmonton) 有市長一人，議員十二人，此外尚有指派委員一人。克加里 (Calgary) 除議會外，尙有一委員會 (commission board)，在另一市，其政府完全採用美國之委員會式。加拿大之市，有數個實行「市經理」制。(註一)

議員任職期間，普通爲二年，但在英屬哥倫比亞與昂大利奧，其任期在鎮與市爲一年，惟議會得以決議延長

任期爲二年。在諾瓦斯哥沙，鄉市集之議定，選任三年，市長，鎮長，村長或市區長，幾常每年選舉一次，但在英屬哥倫比亞，如於複決時選民決定其任期爲二年，彼即可選任二年。

在昂大利奧與奎拜克之郡議會，包含各地方政府之首腦，在昂大利奧，市與「獨立鎮」(separated towns) 在奎拜克，大多數之市與鎮，均不包括在內。議會選出其自己之主席，名爲郡長 (Warden)。

在奎拜克，依照市法典 (Municipal Code) 尙有一代表會 (Board of Delegates)，由每郡派代表三人組成之，於必要時，開會討論有關共同利益之事項。

地方政府向例得給予其議員以年俸或每日出席費，此外尙有旅費津貼。

實際上，普通議員，在英屬哥倫比亞與昂大利奧領受薪俸，但在阿伯他，奎拜克或諾瓦斯哥沙則否，惟在後一省與曼尼托巴鄉市集之議員，領受每日津貼與旅費。市長或鎮長普通爲有給職。

### 選民

有英國籍，與年達二十一歲，幾爲一切地方政府選民之主要資格，但在薩斯哥支萬，年達十八歲，並在其他方面有資格之人，有在鄉市集選舉之權。

一定之住居期間（普通三個月至六個月）爲必要者，選民並須爲可課稅的財產之所有人或占有人，但普通有此等資格者之妻，有時並其子女父母，如居住該項財產上，亦均可投票。

資格上所需要之財產數額，在各省不同。在曼尼托巴，條件爲享有價值一〇〇元之不動產，或租賃資本不少



於二〇〇元或租價五〇元之財產。在昂大利奧，選民必須爲因享有或租借土地或由商業或職業取得收入而納稅之人，土地之價值，在村或鎮市爲一〇〇元，在人口超不過三、〇〇〇之鎮，爲二〇〇元，在更大之鎮，爲三〇〇元，在市爲四〇〇元，至於收入，則不得少於四〇〇元。在奎拜克之市與鎮，選民必須享有或租有資本價值二〇〇元或年值二〇〇元之不動產。

#### 當選議員之資格

當選一地方政府議員之資格，有年達二十一歲與有英國籍二項，在數省，尙包含有讀寫英文能力一項。

關於財產與住居方面之資格，在昂大利奧，凡住居市集內之家長，或在市集內繳納充分之土地稅，使其有選舉資格，且住居離市集二哩以內之家長，均有當選資格。在阿伯他，市之選民必須在本市住居並享有價值五〇〇元之不動產，鎮之選民，必須住居離本鎮二哩以內，並在本鎮享有價值一〇〇元之土地的利益，村與市區之選民，僅須住居於本村或本市區。在英屬哥倫比亞，除登記六個月外，普通規定，爲市長或鎮長必須有價值一、〇〇〇元之財產，參事五〇〇元，村長或市區長五〇〇元，普通議員二五〇元。但在軍士土地法案(Soldiers Land Act)及其他類似之法律，關於已住居一年之保有宅地人與土地占有人，有特別之規定。

在奎拜克，依照市鎮法案(Cities and Towns Act)，市鎮長或參事，必須在選舉前十二個月，於本市集內有價值六〇〇元之不動產。

大多數省分，均詳列不合格之項目，大致適用於法官，各種官吏，犯罪之人，以及與教會有契約關係之人。在少

數場合，傳教牧師亦不得當選。在前一年未繳納捐稅者，亦無資格。

#### 議會與委員會之會議

議會之會議，向例必須公開，但常久委員會之會議，則可祕密。大多數議會，於認為必要時，可委派此種委員會，但在英屬哥倫比亞，委員會由市長或鎮長委派。

在諾瓦斯科沙，有一種特殊之常久委員會，頗堪注意，在該省，各地方政府，均須委派一委員會，稱為公斷委員會 (Arbitration Committee)，由至多五人組成之，其職責在將有關許多政府共同利益之市支出之用途，予以調整，並將費用分配於各政府。此種用途，大抵關於司法行政，但亦包括公共衛生法案之實施。

在英屬哥倫比亞與昂大利奧之少數大市與大鎮，委派一管理委員會 (Board of Control)，其委員（在英屬哥倫比亞為二人，在昂大利奧為四人）係由人民普選選出，市長或鎮長，為一當然委員，並充任主席。此委員會實際為議會之一執行委員會，議會僅可以三分之二之多數可決，推翻其決議。在昂大利奧，管理委員會委員，在大市可領受薪額多至二、五〇〇元，在小市，多至一、五〇〇元，但在托倫多 (Toronto)，得市選民之同意，可多至五、〇〇〇元。在奎拜克之少數城市，有一處於同樣地位之執行委員會。

#### 市或鎮長與村或市區長之權限

市，鎮長或村，區市長，立於負重大責任之地位。大多數之省法律，關於一地方議會之首腦之職責，有以下之規定：

(一) 謹慎敏捷，使管理市集之法律適當的執行並遵守。

(二) 監督各屬下官吏之行爲，並在可能範圍內，檢察並懲罰一切怠惰，玩忽與瀆職。

(三) 隨時向議會報告可以改良市集之財產，衛生，安全，清潔，安適與外觀之意見，並提出改良計劃。

市長或鎮長之權限，在英屬哥倫比亞爲最大，但在大多數省分，彼有使官吏停職之權利，惟議會會使其復職之權，普通彼對決議或章程有停止的否決權，議會可再議決推翻之，惟有時須由三分之二之大多數予以可決。

#### 地方政府之職務

各地方政府雖僅有省法案中所確切規定之權力，但其所規定之限制，甚爲寬大，直可謂無束縛可言。各地方政府（郡議會除外）至少可行使在任何歐洲國家所認爲同類政府應有之一切職務，普通且更有其他權力，用以促進農業之發展，與援助工企業與鐵路之增進。大多數市與許多其他政府，各自享有並經營電燈，自來水與電車事業。

在奎拜克，每一議會可在不違反領地或省之法律之範圍內，制定有關「治安保障，行政改善，衛生，公共福利，與市集改良」之各種章程。

在曼尼托巴省，各市集所可制定章程之項目中，有普通衛生規定，援助慈善機關與貧窮人民，防止害物，建築，公共秩序與道德，防禦火災，管理市街，排水與下水道，牛乳與牛乳廠，自來水，普通農業，市場，墳地，煤與木材，准許營業等。

在薩斯克支萬，一鄉市集有下列之權限，即：促進市集之衛生，救助病人，援助醫院之設立與維持，管理墳地，懲罰輕秤短尺，防止虐待動物，禁止動物亂跳，防止草野放火，准許小販營業，規定道路上車輛之速率，捐助農業會社，設立市建築物，並建築道路橋梁，村鎮與市更有其他之權力。

城市設計，在各省幾全認為市集之一種職務。在諾瓦斯哥沙，各市集必須設一特別地方委員會執行此職務，該委員會包含市或鎮長，或郡長一人，議會議員二人，與由地方政府委派，任職二年之納稅者至少二人。

在昂大利奧，郡議會管理大道與其他道路，並設立法院，牢獄與其他大部分供司法用途之機關。郡稅由地方市集徵收。在奎拜克，郡議會辦理「一切有關郡之公共利益之事項」，但此並不包括廣大之執掌。除其他事項外，彼供給滾路機與其他機械，借予較小的政府。

#### 財政

對土地之享有或租借所徵之稅，為一切地方政府所由取得收入之主要來源。在大多數省分，對建築物亦課稅，但在英屬哥倫比亞則否。

在若干省分，對動產，商業與收入，亦課地方稅。

在阿伯他，於一九二二年，除一切地方政府徵收土地稅外，有二十九鎮與二十七村，尙對建築物及其改良課稅，有二十六鎮與三十一村，對商業課稅，有三鎮與五村，對動產課稅，在曼尼托巴，對一切種類之財產，均課以稅，惟有若干例外，內中包括學校，醫院，農具與農場建築物。

在奎拜克，可課稅之財產，包括土地，建築物，與其改良，以及職業上之收入。地方政府亦可對商品，商業等課稅，並可對在本市集居住六個月，且未納任何其他稅之人，徵收不超過二元之人頭稅。

在諾瓦斯哥沙，昂大利奧與薩斯克支萬，有許多市集可徵收地方所得稅，對已婚之人，或有子女之寡婦或鰥夫，向例有豁免之待遇，惟以二、〇〇〇元爲限。對於每個年在十八歲下之兒童，增加二〇〇元，對於其他之人，以一、〇〇〇元爲限。但實行徵此稅者，並不甚普遍。

各市集大都限制地方稅，以援助農業並鼓勵工業之創辦。在曼尼托巴，一切農場建築物（包括農舍，）農具與農業改良，全行豁免，任何種工業，經選民之同意，可在不超過二十年之期間內全部的或一部的免稅，如未經同意時，則免稅之額，以估值百分之六〇，時期十二年或以下爲限。在昂大利奧，經議會議員四分之三之可決，與選民三分之二之同意，得給予「額外津貼」，用以促進工業，或援助鐵路，其所取之方法，爲全部或一部豁免市集稅，擔保借款，免費或以特價供給水，電燈或電力，或承辦特別工程。在英屬哥倫比亞，地方稅幾全限於土地，目的在促進各種建築物之設立。

除關於道路與教育之外，省政府甚少給予津貼。

在數省，爲普通用途所可徵收之地方稅總額，在法律上有限制。

借款之事，普通須經大多數選民同意，並經省長批准。但在昂大利奧，關於許多事項，議會可不經選民之同意而借款，而郡議會在任何一年內，可在特別許可總數之外，借款二〇、〇〇〇元。在英屬哥倫比亞，除凡庫非（Van-

conver) 市外其他任何市集所發行之債券，須呈請市集視察員 (Inspector of Municipalities) 批准。

各省大都俱規定，一地方政府債務總額，不得超過可徵地方稅之一切財產之可估價值百分之二十。

關於估價，如有不服時，普通規定向由各議會委派之特別法院控告，時常更規定向郡議會，地方政府部 (Local Government Board)，或其他高級機關控告。查帳員由議會自身委派，但在薩斯克支萬，可由部長任命，奎拜克有省政府檢察與查帳之辦法。

在阿伯他，於一九二九年，有一法案，設立一由三人組成之估價委員會，該委員會有受理控訴，並對一切市集，使估價均平之權。

在奎拜克，郡議會取得收入之方法，為依照可課稅之不動產之估價，向郡內各地方政府派款。地方政府對於郡議會所訂之債務契約負責。

#### 對地方政府之控制

在加拿大，地方政府享受極大之自治權。每一地方政府，對另一地方政府，均無控制之權，雖在大多數省，省長或省之一部保留監督權，但實際上並未充分使用。此等權力，大體上有關於財政決議，尤其借款之批准，但關於干涉地方事務之其他權力，亦有例證可指。

例如，在諾瓦斯哥沙，省長可批駁章程式決議，並可在若干場合，代地方政府行動。在英屬哥倫比亞，省長諮詢內閣會議後，任命一「市集視察員」，關於市集之事務，彼可加以考察並發布命令，在若干場合，市集如有不服時，

可向省長提出控告。在阿伯他，市務部長 (Minister of Municipal Affairs) 有任命地方政府官吏或控制其任命之若干權力，某某種之章程，須得其批准，在薩斯克支萬，省長可任命鄉市集議會之一切議員，而在後一省之市務部長與地方政府局及在昂大利奧之市政局，更有其他監督權。

在曼尼托巴，省長可任命三人，組成一考核委員會 (Board of Commissioners)，經市集本身，在債務數額上其債主之半數，或二十五住居本市集之財產所有人之請求，調查一市集之財務。

#### 複決制

在加拿大，複決制未得普遍承認，但在阿伯他，諾瓦斯哥沙，奎拜克與薩斯克支萬，有關於某某事項——主要關於財政方面——由所有選民投票表決之規定。

#### 公共事務之行政

公共衛生——各市集在各省公共衛生部之下，負掌理各本區域公共衛生之責，但其行政往往由特別委派之委員會或局執行之。

在阿伯他，市議會設立地方衛生局 (Local Boards of Health) 該局必須包含市長或鎮長，市經理，醫官，與非議會議員之納稅者三人。在村與市區，此種局僅由議會之議員組成之，而在未經組織之區域，各局可由衛生部長指派。

在諾瓦斯哥沙，在每一已組成法人的鎮，必須有一地方局 (Local Board)，該局可為鎮議會本身，或為一委

員會，由鎮長一人，議員至少三人與醫官一人組成之。在鄉市集，議會必須每年對每一選民委派一局，由至少五人組成之，本區之議員爲主席。

在一九二八年，奎拜克與薩斯克支萬，通過法案，在前者，規定有「郡衛生單位」(county health units)，在後者，規定有「專任衛生區」(full-time health districts)，包括至少八個鄉市集，內中有具適當資格的營業醫生，衛生視察員與看護。

教育——除奎拜克外，在各省，教育經費由市集議會供給，但教育之實際行政，由特別委員會執行，普通爲理事會 (Boards of Trustees)，由每一學校區或地段 (section) 選出三人組成之。

在諾瓦斯哥沙，市與鎮之學校員委會 (School Boards) 比較大，少數議員，由省長諮詢內閣會議委派之，市，鎮與村，向例本身卽爲學校區，而鄉市集則斟酌必要情形，分爲段或區。

在阿伯他，不超過四方哩之區域，如其包含可被課稅者四人，與兒童八人，卽可成立一學校區。在曼尼托巴，在一地段內，如有兒童十人，卽成立一學校區。在諾瓦斯哥沙，有學校區一、八〇〇個。在薩斯克支萬，有鎮學校區一個，在村中有三五一個，在鄉市集中有四、〇八九個。

在奎拜克，有兩種教育機關，一爲天主教的，一爲非天主教的，全隸屬於公共教育部 (Department of Public Instruction)，與一由天主教的與非天主教的二種團體所組成之公共教育委員會 (Council of Public Instruction)。在一九二二年，該省包含一、七四六個「學校區」(school municipalities)，此學校區不常與



普通地方政府區域相合。在每一學校區，天主教的與耶穌教的地方學校委員會，選任三年，在本區內，宗教的多數，選出「委員」(commissioners)五人，宗教的少數，選出「理事」(Trustees)三人。此諸地方團體爲教育之用途，自行徵收地方稅。

道路——在原則上，一切道路，由省管理之，但省立法部可將全部或一部分之管理權，委託於各市集。實際情形，往往如此，結果，每一市集，向例負管理本區域內一切道路與橋梁之責，但由省明確保留或移付於其他政府之責任除外。

在昂大利奧，郡議會可管理不在一獨立鎮內之任何道路，或橋梁，惟須取得該道路或橋梁所在之鎮，村或鎮區之同意。郡議會對於除市與獨立鎮外，構成其他地方政府間之界線之江河等之橋梁，負建築與維持之責（惟若河流之寬度，不滿八〇呎時，則不必定負責任），對於村內跨過寬度一〇〇呎以上之河流之橋梁，如其爲大路之一部分，亦負建築與維持之責。

昂大利奧省政府，關於道路之建築與維持，給予補助金，如其爲地方或鎮區之道路，補助金可多至百分之二〇，如其爲主要市場或鄉間道路，百分之四〇，如其爲省鄉間道路，百分之六〇。主要幹路，或省大路，由公路部(Department of Public Highways)建築與維持，省撥負經費百分之八〇。

奎拜克之省政府，依照一九一二年之優良道路法案(Good Roads Act)給付補助金子各市集。省政府對改良道路所需之一切款項，均照數撥付，由各市集於四十一年內每年償還百分之二或三。自一九一八年後，省道

路部 (Provincial Roads Department) 可在大路與商業道路上從事一切適宜之工作，由市集償還費用。

新不倫瑞克 (New Brunswick) 之工務部 (Department of Public Works) 負管理省內一切道路之責。爲籌集此經費，該省對財產與收入徵一市街稅，名爲市路稅 (municipal road tax)。此稅由市集收取，所收之稅額，均須用於所由收取之區域之道路上。

在諾瓦斯科沙，道路部長 (Minister of Highways) 管理省內一切道路與橋梁，惟在已組成法人的市與鎮者除外，實際之路政，由省道路局 (Provincial Highways Board) 請求，並在其監督下，而執行之。

公共救濟——窮人之照護，向例爲各市集於其普通權限內所可辦理之事項，但當需要大組織時，往往由省設立，並由各市集負維持並照護各本區域之窮人之責。

在奎拜克省，公共慈善機關得省長諮詢內閣會議，予以承認後，可領取補助金。一窮人之維持費總額，至多三分之一，由省政府付給。三分之一，由該窮人於進入前六個月所曾住居之地方政府付給。地方或郡政府，可設立並維持窮人收容所、醫院等。對娛樂場所，所課之地方稅，以稅收百分之一〇，平均分配於地方與中央公共救濟基金，貧人稅與娛樂場所執照捐收入之一半，與對賽馬場及賭博場所徵收之捐費，亦充同種基金之用。

警察——各市集之議會，委派其所需要之警察，但此外，在少數省分，尚有一種省警察隊。在昂大利奧，即係如此，在該省，於一九二一年，省警察隊完全改組。此警察隊有警衛全省之全權，但對於普通屬市集警察隊管轄之事務，若無合作之必要時，往往不加干預。

## 結論

土地之廣大，人口之稀少，與在以前未經組織之領土內之不斷產生新市集，凡此皆所以使加拿大地方政府問題，極不同於其他任何歐洲國家所有者之因素。省政府雖依照法律保留控制之權，但因加拿大一般人咸以為在目前發展時期，不應以非必要之政府干涉，箝制任何在發展中之市集之進取，故實際上地方自治權極大。同時，在少數西部省分，有逐漸實行集權制之相當的趨勢。

財政問題，為一極困難之問題，地方負債而無力償還之危險，甚為迫切。因此之故，大多數關於地方政府之省法律，有許多關於債券，與負債償還準備金之規定，對於市集所可借貸之款額，時有限制，且市集借款，必須取得選民與省政府之同意。但此種種預防辦法，並未如所想像者之有效，尤其在西部各省分為然，此一問題，頗為人所注意。

英國之負責的民選議會制度所給予人民以積極參與其自治之機會，在西部各省，似乎不甚受重視，市長或鎮長，將事務完全歸其辦理。

但地方改革一事，頗引人注意，而各地方政府自身亦承認聯合之價值。除愛德華王子島 (Prince Edwards Island) 外，在所有省分，各市集已組織聯合會，尚有一加拿大市集聯合會 (Union of Canadian Municipalities) 成立於一九〇三年，包括整個領地。

## 參考書

The Canada Year Book.

Year Books of the various provinces

The Municipal Review of Canada (Lacluire, Que.)

### (二) 澳大利亞 (Australia)

澳大利亞地方政府之發展，受該地拓殖情形之影響。最初之居民，在理論上據有全部地域，為達到實際之目的起見，凡其所能探索之土地，均歸其所有。如此成立之殖民地，即整個由總督 (Governor) 以國王名義治理之。當全國漸次分為數個殖民地時，每個殖民地之中央政府，將全部區域歸其直接管轄。地方自治單位，非離開殖民地之中央政府而自然產生者。現今在澳大利亞所有之各種地方政府，皆係帝國或殖民地之法律之產物，易言之，即地方政府，係一由較高來源取得生存之附屬團體也。

殖民地政府將權力移轉於地方單位之事，先自然的發生於最老之殖民地——即新南威爾斯 (New South Wales)。總督經居民之請求，得將任何面積相當大，人口相當稠密之殖民區域，組成爲一市集，並付與其所遴選之若干人，以有限制之地方權力。但此種團體組織，並非居民所急切追求者，市集之數額，增加甚緩。

當在鄉區，道路顯然有由地方監督之必要時，殖民地即規定委派地方理事會 (Local boards of trustees)，有建築與維持道路之權。此等團體之權力，逐漸增大，彼等逐漸發展為鄉村地方政府。

當在十九世紀中葉，新殖民地——維多利亞 (Victoria)，西澳大利亞 (West Australia)，與南澳大利亞 (South Australia)——成立之時，每個殖民地之中央政府，在地方政府之設立上，享有更廣大之權力，每一地方政府區域，實行民選議會制。新職務時時給予此種議會，新權力時時付予彼等。

在殖民之初期，一區域之組成爲一鎮或一區，予居民任意之事，但隨後逐漸有強迫採取某種團體組織，以辦理地方政務之必要。此原則之惟一例外，爲維多利亞，在該省，各地之居民，自動採取由法律所規定，而適合於本區域之地方政府形式。

#### 地方政府之區域

澳大利亞拓殖部分之全部（人口稀少之數部分除外），爲推進地方行政起見，現分爲兩種區域，一爲市區，一爲鄉區。此二種區域俱由民選議會治理，在本區域各有其權力。此二種係分離的，不同的，但二者俱相當受省長之控制。

市地方政府區域，有種種名稱，卽市 (Cities)，鎮 (Towns)，市集 (Municipalities) 或市邑 (Boroughs) 是，其地理上之面積，往往不僅包括業有建築物之土地，而且包括廣大的無建築物之土地，此在各首都尤然。在大多數省分 (states)，首都依一特許狀治理，不受適用於鎮之普通法律之支配。墨爾鉢恩 (Melbourne) 與西德尼

(Sidney) 均被人稱爲「許多城市之結合物」(conglomeration of cities)。依照一九二四年之大布里斯班法案 (Greater Brisbane Act)，有一城市係由十九個地方政府團體組成者。

「市集」「鎮」「市」或「市邑」之成立要件，在各省不同。在新南威爾斯，一市集必須有人口一、〇〇〇，其面積不得超過九方哩。在其他四省，對於由可估價之財產而得之收入，規定一最低額。一「鎮」在大多數省分，如其人口在過去五年已有二〇、〇〇〇，並有收入二〇、〇〇〇鎊，即可稱爲「市」，郊外不得變爲一「市」。鄉間地方政府區域，普通稱爲「州」(Shires)或「縣」(Districts)，係已組成法人的廣大鄉區，包括小村與小鎮。

在新南威爾斯，於一九二八年有市集一八一一個，其面積自五四至八三、〇五四畝不等，並有「州」一三八個，面積最小者，有四八方哩，最大者，有五、八八三方哩。在維多利亞，於一九三〇年有市集一九六個，包括三一個市，四個鎮，二一個市邑與一四〇個州。

各省省長，諮詢內閣會議後，有變更地方政府之地位與面積之權，惟彼須經請求後始得作如此之行動，但昆士蘭 (Queensland) 爲例外，在該省，省長可依部長之建議，而自動執行。省長之決定，爲最後的。

地位與面積之變更，爲常有之事。手續在各省大體一致，惟在昆士蘭，無舉行地方調查之機關。

#### 地方政府

此等區域之地方政府，爲鎮議會 (Town Councils) 與州議會 (Shire Councils)。此諸團體之議員，選任三

年，（在南澳大利亞爲二年。）在新南威爾斯與昆士蘭，議會全體於三年退休一次，於同日全省舉行新選舉。在其他各省，每年有議員之一部分退休，並舉行新選舉。

地方選民——惟在昆士蘭有成人選舉權——包括年滿二十一歲以上不分男女之所有人與占有人。在某二省，投票之數額，依所有財產之數量而有差別。

在某三省，凡年滿二十一歲以上之公民，均有當選爲鎮議會議員之資格。在其他各省，有一財產上之限制，而在塔斯曼尼亞（Tasmania），僅男選舉人，有被選資格。關於州議會，除某某二省外，在其他各省，均有一財產上之限制。

鎮之鎮長（Mayor），或郡議會之主席（Chairman），會長（President），或州長（Warden），在數省，由議會議員推選，在他省，則直接由選民選出。在任何一種情形，其任期均爲一年。鎮長與主席，得充議會會議之主席，但在其他方面，並無特殊權力。

僅在某一省，有一類似分立的執行部之組織。此省即新南威爾斯，在該省，鎮長或州議會之會長，爲執行長官，有代議會依照其決議行動，並特別管轄職員之明確權力。

地方政府之職務，依法律所委託於地方政府之權力或所規定之義務。而執行之，易言之，即彼等僅在有明確之法定權力時，始得有所行動也。其職務中有少數爲必須執行者，例如編製估價表，徵收普通地方稅，與執行公共衛生法案中所規定之數種職務。但其職務中，大多數，在法律上言之，爲任意執行者，包括極廣大之活動範圍，尤其

在大市集爲然。一切地方政府有制定關於各種事項之章程之權。

### 官吏

官吏向例由議會任免，但在新南威爾斯，由鎮長任免。在維多利亞，鎮書記依法須持有由地方書記委員會所發給之「能力證書」(certificate of competency)或「資格證書」(certificate of qualification)，地方測量師與工程師，亦須持有證書。鎮或縣書記，向例管轄全部職員。

### 特別區域

除上述之地方政府區域外，尚有許多爲特殊目的而組織之特別區域，由特別委派之團體稱委員會(Boards)或理事會(Trusts)者治理之。彼等有許多成立於全國劃分爲地方政府區域之前。彼等大致掌理道路之建築與維持，自來水，排水，與下水道之工程，電車，電氣等之經營。有數委員會與理事會係選任，其他爲委任，更有若干個爲一部分選任，一部分委任。選舉者，有時爲納稅人，有時爲地方政府。理事會之由省政府委派者，亦有數例可指。

在各省之趨勢爲地方之區域逐漸擴大。

在新南威爾斯，有數個大區域，爲方便起見，曾被稱爲「郡」(counties)，係爲迎合特殊之地方政府需要而組成者。例如，有四大市集，已組成爲一郡，以執行其電氣供給計劃。另有一郡，包括三州與三市集，已舉辦一大規模水力電氣事業，而有八州與四市集，曾聯合將流過其間之河流之河床，加以清除，並保持其清潔。在一九一九年，南威爾斯利用修改地方政府法案之機會，加入關於組成此種郡之規定。



## 財政

地方政府之財政，大致得自地方稅，即在南威爾斯與昆士蘭，對土地未改良之資本價值所徵之稅（註二），在西澳大利亞，對土地與建築物之年值所徵之稅，或在南澳大利亞與維多利亞由地方任意對此二者之一所徵之稅。在維多利亞，由一九二六年至一九三〇年，僅十四個市集以其估價根據於未改良之價值。

省政府之補助金，不占市收入之大部分。例如，在維多利亞，省政府之補助金，僅占一切地方政府總收入百分之二，地方稅占百分之五五。在新南威爾斯，省政府所給予州政府之津貼，於一九二八年，在總收入約三、二五〇、〇〇〇鎊中，有一、二七六、六九六鎊，所給予其他市集者，在總收入約六、〇〇〇、〇〇〇鎊中，有三七八、二八五鎊。

省政府在道路方面之津貼，容在道路一節中述明。

衛生捐有時根據於所辦理之事務，有時為對未改良之資本價值或年值所課徵之捐。

其他收入來源，為執照費及其他費，市場捐等，建築物之租費，與營業之贏餘。在新南威爾斯，此種贏餘，不得用以減少捐稅。

借款之利息與償還，必須由捐稅籌集。在新南威爾斯，借款之限制，在市集為未改良資本價值總額百分之二〇，在州，則三倍於一年之收入額。在維多利亞，借款之數量，平常不得超過市集前三年平均收入之十倍。在南澳大利亞，縣議會得納稅人之同意，如估價係根據於年值，則每一鎊中，可借之款額，以一先令為限，如估價係根據於土

地價值，則每一鎊中，可借之款額，以一個半便士爲限，如以普通捐稅爲擔保，尙可加多借款權力。如在一個月內，未曾有二十以上納稅人要求投票時，卽認爲納稅人業經同意。

查帳——地方政府之帳目，在大多數場合，須由地方所選出之查帳員審核，但在維多利亞，則由省視察員審核。在新南威爾斯，民選查帳員之資格，必須得省政府之許可。在南澳大利亞，縣議會之帳目，雖由地方所選出之查帳員審核，但仍須受省官吏之檢查。

### 複決制

除塔斯曼尼亞外，在其他各省，均實行複決制。在各省，借款之事適用此制，而在新南威爾斯（依照選民之請求），新市集與新州之成立，界線之變更，選民之劃分，市區與州議會之設立，比例代表制之採用，估價之根據，以及依照議會之決定，任何法令中所規定之事項，均適用複決制。在維多利亞，如計劃進行永久工程，或採用未改良資本價值之估價制，而不對財產之純年價值估價，可舉行複決，在南澳大利亞，徵稅方法，亦可付諸複決。

在新南威爾斯複決制之實行，相當自由，但在維多利亞，或南澳大利亞，則不多實行，在西澳大利亞，複決制僅適用於借款，任何二十納稅人得要求舉行，此事實屢見不鮮。

### 對地方政府之控制

各省省長諮詢內閣會議，對地方政府有極大之監督與控制權，例如，借款必須得其許可，彼有取消決議之權，地方政府所制定之一切章程，均須得其批准。關於地方政府之許多行政決議，省長諮詢內閣會議，其決定爲最後

的。

地方政府間如須協商聯合行動，而未能商得結果時，省長諮詢內閣會議，可發布一命令，組織一聯合委員會。省長諮詢內閣會議，依有關係之省務部之提議，行使控制。

地方政府法案與衛生法案，為各部本身保留極大之監督與控制權。凡在省政府津貼任何事務之場合，該事務之進行，必須使提議予以津貼之部獲得滿意。

#### 公共事務之行政

公共衛生——在澳大利亞，公共衛生之行政，分由共和國政府（Commonwealth Government）各省政府，與各地方政府（市集議會與州議會）分別辦理。

有一皇家委員會（Royal Commission）者，曾於一九二六年，發表一報告書，關於共和國內衛生事務之協調，提出許多建議，其結果之一，為設立一聯邦衛生委員會（Federal Health Council）。

共和國衛生部（Commonwealth Department of Health）成立於一九二一年，從事研究工作，蒐集統計資料，分配共和國撥付之補助金，予人民以公共衛生教育，並普通調整公共衛生之方策。在大多數省分，有一公共衛生部或委員會（Department or Board of Public Health），監督地方政府關於衛生事項之工作。

在新南威爾斯與維多利亞，省之領域，已分為許多區，每區為一廣大之區域，並包括許多鎮與鄉區。在南澳大利亞，鄰接之區域，可組成爲一郡區。

衛生醫藥官吏，可由地方政府委派，在少數場合，且必須如此，在新南威爾斯，彼等之薪俸，半數由省政府付給，在南澳大利亞，縣醫藥官吏，可由省長任命，其薪俸由省政府付給，但在其他各省，薪俸全數由地方政府付給。在西澳大利亞，各地方政府俱未有專任的醫藥官。醫藥官之任免，在各省，必須得省政府之許可。

在西澳大利亞，維多利亞與昆士蘭，省政府對地方政府所辦理之衛生事務，俱不給予津貼，惟在維多利亞，設立醫院之費用，一半由省政府負擔。

教育——在澳大利亞，初級教育為非宗教的，自由的，係省之職務，而非地方政府之職務。中級教育，由省政府，各宗教機關與私立學校供給。在新南威爾斯，地方政府有設立並維持或津貼藝術學校，機械學院，文學院，藝術展覽所與博物院之權力。

道路——在較老之殖民地，道路之建築與維持，乃地方政府所由成立之第一任務。在西澳大利亞，在鄉區內之地方政府，單位，仍稱為「道路局」(Road Boards)。各省政府常預備鉅大款額，以為大路之費用。

依照一九二六年之聯邦補助道路法案 (Federal Aid Roads Act)，其中有大路幹路與脈路，由共和國與各省撥款建築或重築之規定。在一九三一年，各省免除撥款之義務，共和國之補助金，根據於汽油與汽車代用品之關稅與消費稅之比率，總額撥入基金，依據人口五分之二與五分之三，分配於各省。此種付款，將繼續至一九三六年十二月三十一日，各省可任意將此款用於任何一類道路，包括維持在內。

在各省，普通有一中央部（在維多利亞為「國路部」(County Roads Board)，在昆士蘭為「大路部」

(Main Roads Board) 在南澳大利亞爲「省路顧問部」(State Roads Advisory Board) 建築主要道路，監督地方政府關於其他道路之工作，並給予補助金。在一九三〇年，在西澳大利亞，委派一委員 (Commissioner)，以代替在一九二五年設立之部。在維多利亞，建築費先由省政府全付，一半由地方政府於若干年之期間內分期攤還，維持費亦係如此分擔。在昆士蘭，地方政府對於省路之用費，無需協助款項，且所協助者，不得多過一大路或一發展的道路建築費十四分之三。在塔斯曼尼亞，有一、〇〇〇哩以上之重要道路，已被承認爲省路，其維持由工務部負責，所需之款項，一部分得自汽車稅，一部分得自普通收入。

公共救濟——在澳大利亞，地方政府關於公共救濟不負任何義務。在澳大利亞，不徵收貧人捐。

警察——在各省，市集與縣議會不負組織或維持民事警察之責任。警察由省之一部委派與管轄。

在行政方面，省警察受命協助各議會，如有違反地方政府法案與命令者，向議會報告。

### 結論

由上所述，吾人可知澳大利亞之地方政府制度所不同於英國制度之要點，一爲地方政府僅有兩種，互相獨立，二爲教育，公共救濟與警察，完全爲省政府問題，三爲在少數省分，土地之未改良資本價值，乃地方估價之根據。

Local Government in Australia. G. H. Knibbs, C. M. G., (1919, Commonwealth Bureau of Census and Statistics Melbourne).

The Official Year Book of the Commonwealth of Australia  
Year Books of the Various States).

### (三) 新西蘭 (New Zealand)

新西蘭爲一英屬殖民地，其政府設立於一八四〇年。自一八四八年至一八七五年，全國分爲若干省 (Provinces)，省之數目，逐漸增多，但在一八七五年，各省完全廢除。在一八四〇年，第一任總督 (Governor) 取得依執行委員會之意見與同意，將本殖民地劃分爲縣，郡，百家區，鎮，鎮區與村之權力。

關於地方團體之第一個法律，爲於一八四二年通過者。在一八六七年，通過一市集團體法案 (Municipal Corporations Act)，在一八七六年，通過一郡法案 (Counties Act)，在一八八一年，通過一設立鎮區之法案，此法案，又於一九〇八年經過修改。現行之制度，大致規定於郡法案與一九二〇年之市集團體法案，以及其他有關特別區與委員會之法案中。

#### 地方政府之區域

全國之主要地方政府區域，爲郡，市邑與鎮區，所有其他之區域，或爲郡之部分，或爲許多他種接壤區域之聯合會。

郡 (Counties) 之總數，爲一二九，其面積自四〇方哩至四、四二〇方哩不等，其人口，在一九三〇年，自二〇至一七六、九一〇。

市邑 (Boroughs) 有一二〇個，其面積自一二方哩至一八、一六二畝，人口自一九〇至一〇八、五九〇。

獨立鎮區 (Independent Town Districts) 共有四一個，其面積自二八五畝至二、〇一〇畝，人口自三四〇至二、七五五，獨立鎮區計有二七個。

尙有許多掌理道路，河流，自來水，排水，電車，火車，電力，海港，醫院，消防，家兔與煤氣燈之特別區 (Special Districts)。此種種特別區，有者由總督 (Governor-General) 組成，其他由郡議會組成，均遵照有關之法案。

一 鎮區 (town district) 可由總督依市邑外面積不超過二方哩，兩地點距離不超過四哩，且有居住之家長至少五十人之任何地方內，其住居家長至少三分之二之請求，而設立之。

當一附屬之鎮區，人口滿五〇〇時，總督得依鎮委員會之請，予以獨立地位。當人口增加至一、〇〇〇時，普通即請求組成爲市邑。

總督得依有投票資格之住民至少五分之一之請求，公布領土內連續面積不超過九方哩，兩地點距離不超過六哩，人口不少於一、〇〇〇之任何部分爲一市邑。

人口有二〇、〇〇〇以上之市，得由總督公布爲市 (city)。

## 地方政府

市邑之事務由市長(Mayor)與議會(Council)辦理之，市長與議會選任二年。議員之數額，在人口不超過三〇、〇〇〇之地，爲六人至十二人，在人口超過此數額之地，爲十二人至二十一一人。

市邑之選舉權，由年達二十一歲或以上並有下列資格之人享有之：

- (一) 享有位於本市邑內，資本價值至少二十五鎊之地產；
  - (二) 占有本市邑內之任何可課稅之財產；
  - (三) 曾在新西蘭住居二個月，並曾在前三個月住居本市邑；或
  - (四) 在前三個月，曾在本市邑內，住居一所租價每年至少一〇鎊之房屋。
- 任何選民凡非爲外國人，心神不健全人，不能清償之破產人，犯罪人，或與議會有契約利益關係之人，均可當選爲議員或市長。

市邑議會依照市集團體法案及其他法案，行使廣大之地方行政權。此種權力，包括下列諸項，即：市街之建築與維持，排水與通風，自來水，圖書館，浴所，墳地，工人住所，煤氣與電力之供給及公共運輸。

在鎮區，有一鎮委員會(Town Board)，由五人至七人組成之，每二年選舉一次，其所有之權力，與一市邑議會所有者相同，惟在附屬的鎮區，主要道路由郡議會管理。

郡議會(County Council)包含議員至少六人，至多十二人，郡劃分爲若干「區」(Ridings)，每區至少



有一議員。議會由納稅人選出，每二年一次，可課稅之財產之價值，決定一選舉人所可投之票數。如財產之價值，不超過一、〇〇〇鎊，許投一票，如超過一、〇〇〇鎊，而不超過二、〇〇〇鎊，許投兩票，如超過二、〇〇〇鎊，則許投三票。

郡議會之主要職務，爲主要脈路與橋梁之建築，維持與管理。彼等亦有辦理自來水，排水工程，供給電燈與電力，設立市場，建築或取得海港工事，建築工人住宅，與創辦其他公共事務。

凡區域之被宣布爲辦理自來水，土地排水，或其他事項之特別區者，爲辦理該事項起見，由小的委員會(Bor-ards)管理之，該委員會係由構成特別區之區域之選民選出。

### 財政

地方政府之收入，大部分得自地方稅，此地方稅可對資本，財產之年值或未改良之價值課徵。對未改良之價值課稅之制度，須經納稅人投票贊成，始可採行，此種投票，必須每三年舉行一次。地方政府之收入，亦得自執照費，狗稅與租金。

各種地方政府所可徵收之地方稅，在法律中受有限制，——在無路區或鎮區之郡，對可課稅之財產之資本價值，每一鎊以三便士爲限，對未改良之價值或年值，額亦相等，在有此種區之郡，邊僻之區及其他地方，以一個半便士爲限；在市邑與鎮區，對年值，每一鎊以二先令六便士爲限，對資本價值，以二便士爲限。在附屬的鎮區，郡議會管理主要道路，可另外對資本價值，每一鎊徵收普通稅以一個半便士爲限。

中央政府對每一郡，道路區與鎮區，依照所收之普通稅，給予每年補助金。對一無道路區之郡，其稅額如在  
一、〇〇〇鎊以內，每一鎊，補助金爲一〇先令，如超過一、〇〇〇鎊，每一鎊，補助金爲五先令，總額不能超過  
二、五〇〇鎊；對有道路區之郡，辦法亦相似；對一鎮委員會，如稅額在七五〇鎊以內，每一鎊，補助金爲五先令，如  
超過七五〇鎊，每一鎊，補助金爲二先令六便士，總額不能超過四五〇鎊。關於主要道路與橋梁，由中央政府另外  
給予補助金。

地方政府之一切借款計劃，除關於以預期之收入所借之款項外，須呈請地方政府借款委員會（Local  
Government Board）批准。如須由納稅人投票表決，亦須在投票舉行之前，取得該部之同意。地方政府可不得特  
許而向銀行透支，但在會計年度之終，所透支者，不得超過該年未收取之收入額。

國家墊付部（State Advances Board）有權准許地方政府發行期限不超過五十年之債券，用以建築道路，  
市街，橋梁，自來水工程，排水與衛生工程，及工人住宅，但任何政府，在任何三年內不得領受超過六〇、〇〇〇鎊  
之數額。此外，總督得依國家墊付部監督（Superintendent of the State Advances Board）之建議，保證任何  
地方政府之借款，但在一年內爲一切團體如此保證之總額，不得超過二、〇〇〇、〇〇〇鎊。

地方政府之帳目，每年由中央政府視察員予以審核。

#### 對地方政府之控制

除上述之財政控制外，總督有「在普通或特別場合，爲求更有效實施市集團體法之規定起見，採取任何行

動」之權，彼並可在地方議會溺職時，擬訂其所認為適當之規定，議會之行使決定，課徵與回復地方稅之權力，亦包括在內。

衛生部有監督公共衛生事項之權力。一九一〇年之法案，規定章程由內政部長 (Minister of Internal Affairs) 批准，但並未使此批准為必需的。

#### 公共事務之行政

公共衛生——衛生部長與衛生部 (Minister and Department of Health) (成立於一九〇〇年) 有一衛生委員會 (Board of Health) 為其顧問，該委員會以部長為主席，包含市集郡與聯合會 (Municipal and Counties Association) 之代表，營業醫生及其他，共計十人。

新西蘭分為七衛生區 (Health Districts) 每區由一衛生醫藥官管轄之。

一九二〇年之衛生法案 (Health Act) 將地方政府關於公共衛生之職權予以規定，內中包括下列各項，即：衛生視察員之任命，本區域之按時檢查，害物之減少，章程之制定，與向衛生醫藥官提出之報告。總督依衛生委員會之建議，得使市邑議會以外之任何地方政府免除此等職務之一部或全部。在此種情形之下，衛生部負管理該區域公共衛生之責，部所用之經費，可由該地方政府補償。

衛生委員會可命任何地方政府在本區域內辦理衛生工作。地方政府對此命令不服時，可向一控訴委員會 (Board of Appeal) 提出控告，該委員會包含受俸之判事一人，與代表衛生委員會及地方政府之陪席判事二

人。衛生委員會可代地方政府執行衛生工作，並依照衛生法案，代該政府執行權力。

特別醫院區，委派醫院委員會 (Hospital Boards) 該委員會由選任委員八人至二十人組成，現今此種區域有四十四個。此在公共救濟一節中尚須述明。

教育——教育為一國家之事務，由教育部掌理，但為推進地方行政起見，設立特別團體。

學校委員會 (School Committees) 共有二、五五〇個，由委員五人，七人或九人組成，人數之多寡，係依照學校學生不滿一〇〇，在一〇〇與二〇〇之間，或超過二〇〇而定，每年由學校區內之家長中選出。此種委員會之主要職務，為視察學校之清潔，溫暖與修理。

教育委員會 (Education Boards) 共有九個，由學校委員會之委員選出，每兩年一次。彼等包含代表鄉區之委員六人，對於市區，人口每有六〇、〇〇〇，或每有此額之一部分，選出委員二人。凡年達二十一歲，並住居本區域，而非為委員會之雇員者，均有當選資格。此等委員會之任務，為設立，維持並管理本區域內之「公立」(即初級)學校。

單獨管轄高級學校與專門學校之委員會，由經內閣會議審議之勅令設立之。

關於教育之經費總額，由國家租稅中支付。

道路——依照一九二二年之法案，設立一中央大路委員會 (Main Highways Board)，委員由總督委派，任期由總督任意決定。新西蘭全領土分為十八道路區 (Highway Districts)，每一區由許多郡所組成。一區議

會 (District Council) 由構成此區之每郡派一代表與工務區工程師組成，有向委員會提出關於本區大路之建議之權。維持道路費之三分之二，與其建築費之二分之一，須由各地方政府依委員會所規定之協助方法負擔之。餘數取償於汽車輪胎之關稅，汽車之執照捐，與國庫之協款。

道路委員會 (Road Boards) 有徵稅與借款之權，過去往往為管轄郡內之特殊區域而成立，依照一九〇八年之道路委員會法案 (Road Boards Act)，仍可由郡議會依人民之請求而設立之。但現今此種委員會在數目上已逐漸減少。

除由大路委員會或一道路委員會所管理之道路外，各地方政府負責建築與維持本區域內之市街與道路。關於新橋梁與其他巨額支出，中央政府依鎊對鎊或相似之基礎，給予補助金。

公共救濟——醫院委員會 (Hospital Boards) (參看「公共衛生」一節) 有設立並維持各種慈善機關之權，對於貧人，病人或衰弱之人，給予救濟，並可對未進入機關之人，予以醫藥上，外科上或看護上之救助。

向協助的地方政府所徵集之款項，與中央政府之補助金，各占醫院委員會總收入之約三分之一，餘數大致為病人所納之費，及其他因救濟而得之償款。巨額支出，由徵集之款與補助金以同等數額抵償之。如支出極巨，委員會或須從事借款，但概括言之，長期借款，則受禁止。

## 結論

關於新西蘭地方政府制度最顯著特點之一，為依照各普通法案，組成許多種區域。此等區域有其特殊任務，普通由民選委員會管理之，在數種場合，彼等並有徵稅權。

在一九三〇年十二月三十一日積極執行職務之地方團體之數目，有如下表：

類 別	數 目	類 別	數 目
郡議會	一二五	海港委員會	四五
市邑議會	一一〇	大路區議會	一八
鎮委員會（獨立）	四一	醫院委員會	四六
鎮委員會（附屬）	二七	消防委員會	五四
道路委員會	一九	家兔委員會	四七
河流委員會	四四	運輸委員會	—
土地排水委員會	六四	煤氣燈委員會	—
市排水委員會	三	雷車委員會	—
自來水委員會	六	地方鐵路委員會	—
電力委員會	四四	總數	七〇七

除此表所列者以外，尚有教育區九個，實施全國教育制度之學校區二、五五〇個，與為公共衛生之中央管理而設立之衛生區七個。

參考書

The Local Authorities Handbook of New Zealand, 1931.)

(四) 南非洲 (South Africa)

一九〇九年之南非洲法案 (South Africa Act) 規定英國在南非洲之各殖民地，合併於一個政府之下。殖民地共有四個，即：好望角 (Cape of Good Hope)，納塔耳 (Natal)，德蘭斯窪爾 (Transvaal)，與奧蘭治自由邦 (Orange Free State)，此四個殖民地，現為聯邦 (Union) 之四省 (Provinces)。

聯邦之憲法，被確認為單一式的，而非聯邦式的。省議會之設立，公然被視為地方政府之方策。一九一七年之省行政委員會報告書 (Report of the Provincial Administration Commission) 稱此為一種試驗，目的在創設一個介乎聯邦制中之邦議會，與純粹地方政府團體二者間之中間物。

省

各省之長官，為行政長 (Administrator)，由總督 (Governor-General) 諮詢內閣會議委任之。彼有極廣大之權力，但此權力，在各省不同。一切有關省事務之行政行為，均以其名義為之。彼可出席省議會之會議，惟無否決權，並當然任執行委員會之主席。

在每一省，有一省議會 (Provincial Council) 選任三年，議員之數額，在好望角省，爲五八人，在德蘭斯窪，爲五五人，在奧蘭治自由邦與納塔耳，爲二五人。議會自選主席，每年開會至少一次。

省議會在第一次會議中選出四人，(不必定爲議會議員。) 與行政長組成一執行委員會 (Executive Committee)，代表議會執行省之政務。

省議會依照南非洲法案，得制定關於若干確定事項之法令，其中包括地方政府之組織，道路與橋梁，教育，醫院與慈善機關，爲省收入來源之直接稅，「總督諮詢議會後，所認爲僅屬省內地方或私人性質之普通一切事項」，以及「國會所應以法律將制定法令權委託於省議會之一切其他事項。」

在省行政委員會報告書中載稱：「贊成省議會繼續存在之人，以及持相反見解之人，均承認如國會關於教育另有規定，而使其不屬於省議會管理權範圍內，則其他留予省議會之事項，將不足以證明其繼續存在之必要。」

#### 地方政府之區域

除在好望角省外，僅市區有地方自治。

自治區 (Municipalities) 或市邑 (Boroughs) 在四省俱有。在好望角省，自治區或市邑普通限於可課稅價值超過一〇〇,〇〇〇鎊之區域。在納塔耳，凡人口滿一,〇〇〇之鎮區，均可由行政官改爲一市邑。

德蘭斯窪之村議會 (Village Councils) 與納塔耳之地方委員會 (Local Boards) 在少數場合，與好望



角省及奧蘭治自由邦之自治區同列。

在一九三一年自治區之統計，有如下表：

自治區

	數目	最低之人口額		總數	最高之人口額		總數
		歐洲人 一九三一年	其他 一九二二年		歐洲人 一九二二年	其他 一九二一—二六年	
好望角	一二八	三三八	一八二	五二〇	一三七、二三四	一一四、二四五	二五一、四七九
納塔耳	九	六八九	一、五四四	二、二三三	六一、三〇〇	四八、一八三	一〇九、四八三
德蘭斯窪	二四	一、二六九	九四四	二、二一三	一九九、五〇七	一三二、六八五	三三二、一九二
奧蘭治自由邦	六一	一一〇	—	一一〇	二二、四四八	二三、一八六	四六、六三四

在同一時期；納塔耳有地方委員會十七個，德蘭斯窪有村議會三十二個，奧蘭治自由邦有村管理委員會七個。

好望角省有村管理委員會 (Village Boards of Management) 七十一個，並有區議會 (Divisional Councils) 九十三個。後者成立於一八五五年，遍於全省。其面積自約一〇〇方哩至一八、〇〇〇方哩以上，但大多數則在一、〇〇〇與五、〇〇〇方哩之間。

一區議會之任何部分（在好望角省）凡發展成爲一村落后，可成爲一地方區 (Local Area)，區議會對

此區域更取得其他之權力。在一九三〇年，此種區域，有二十一個。當一地方區之可課稅的價值，超過二〇、〇〇〇鎊時，通常即設立一村管理委員會。

在好望角省，鄰接自治區之地域，如因其鄰近此種團體，認為不應設立村管理委員會時，可組成爲地方委員會區 (Local Board Areas)。

地方政府面積或地位之變更，由行政長公布規定之，彼對於居民之請求，可接受，可不接受。對於變更疆界之陳請，可以舉行調查，但非必要的。

在好望角省，一個區議會不能變爲另一種地方政府，但若區之一部分成爲一地方區一時，此將自然發展成爲一地方或村管理委員會區域，此種區域又可發展成爲自治區。村管理委員會所有之權力，遠較在一九二一年前爲大。現今此等權力較市集所有者相差極少，故一村管理委員會若非表明有極顯著之發展，甚少有變成爲一自治區之可能。

一九二六年之地方政府法令 (Local Government Ordinance)，規定德蘭斯窪之行政長，得宣布任何鎮、村或其他區域，爲一自治區，受一鎮議會之治理，並得組織一鎮議會，聯合若干區域，組成一自治區，及變更與調整疆界。

## 選民

省議會議員，由聯邦衆議院 (Union House of Assembly) 之選民選出。一九三一年之法案，使各省年達

或年過二十一歲之白種男子享有選舉權，並初次給予女子以投票權。在德蘭斯窪與奧蘭治自由邦，選舉權僅限於歐洲人或白種人享有，但在好望角省與納塔耳，在某種條件下，非白種之男子，亦可享有選舉權。

在好望角省之自治區與其他地方政府，選舉權有一財產上之限制。在自治區，財產價值有一〇〇鎊至五〇鎊，投一票，五〇〇鎊至二、〇〇〇鎊，投二票，二、〇〇〇鎊或以上，投三票。凡享有或占有可課稅的價值達七五鎊之不動產者，得投票選舉區議會。

在納塔耳，無論男女，凡年滿二十一歲以上，享有價值五〇鎊之財產或賃租年值一〇鎊之房屋者，可在自治區投票選舉。妻可藉其丈夫之資格投票，惟以財產或租金對二人足額者為限。關於自治區選舉權，無人種上之差別，惟在一九一四年前無國會選舉權之人種，其女子不得登入選民冊。

在德蘭斯窪，凡有英國國籍，年過二十一歲，享有可課稅的財產，或在選舉前至少六個月曾住居一鎮或村之區域內之白種人，可投票選舉議會。

### 當選資格

凡有投票選舉省議會議員之資格者，均可當選為議會議員。

在好望角省，當選鎮議會議員者，必須享有或占有估價三〇〇鎊之財產，當選區議會議員者，至少限度為五〇〇鎊，當選村管理委員會委員者，至少限度為一〇〇鎊。當選區議會議員者，限於男子，但其他地方政府之議會，則無此限度。

在納塔耳，當選自治區議會議員者，必須為值三〇〇鎊不動產之所有主，或一年繳租金四八鎊之賃租人。

### 地方政府

地方政府之首腦，為市長 (Mayor)，每年由議會選出，並充議會主席。在好望角省，議會得行政長之同意，可依照自治區內財產可課稅的價值，給予市長以年費二五鎊至一、〇〇〇鎊。此款由彼充作應酬之用。一九二六年與一九二八年之德蘭斯窪法令，規定議會得給予市長以津貼，充作（一）普通用途，關於此種用費，市長必須向財政委員會詳細報告，（二）個人用途，此種用費，不得超過（一）項三分之一，但不經審核。

其他地方政府，亦選舉其主席，惟在好望角省之區議會，民政委員或民政官 (civil commissioner or magistrate) 充任當然主席，但若行政長有相反之命令時，議會即於其第一次會議中選舉主席，任職一年。

地方政府議會之任期，在好望角省與德蘭斯窪為三年，在納塔耳為二年。

在好望角省，如區議會組成一「地方區」時，議會委派其議員組成一委員會以治理之，得行政長之許可，並可對委員會增加住居本區域之非議員至少二人。

地方委員會區之地方委員會，由三人組成，二人由行政長委派，一人由人民選舉。

### 地方政府之職務

自治區享有鎮議會為治理其區域普通所有之各種權力，而地方委員會，村管理委員會，村議會與相似之團體所有之權力與任務，則略較簡單。依照德蘭斯窪之法令，村議會可向行政長提出請求書，要求行使自治區議會

所有權力之一部或全部，惟簽署該請求書之議員，至少須占議員總額三分之二。

在好望角省，區議會之職務，係關於道路，橋梁，浮橋舟，與渡船之維持，毒草之剷除，地方稅之課徵，與車輛及公共衛生捐之徵收。

### 財政

在一九一三年之財政關係法案 (Financial Relations Act) 公布以前，各省之全部收入，包含聯邦政府所給予之各種補助金。自一九一三年後，各省由聯邦政府領受一種每年補助金，此補助金自一九二五年後，根據於初級與中級學校內平均所有歐洲學生之數額。納塔耳與奧蘭治自由邦，另外各領受特別補助金七五、〇〇〇鎊。

省之其餘收入，大部分得自移轉稅，酒類執照費，普通執照費（包括商業與職業），汽車執照費，狗，打獵，捕魚及其他之執照捐，以及學校與醫院所收之費。在德蘭斯窪，收入之特別來源，為土人護照費，金礦贏利稅，而在一九二一——二二年開始徵收之人頭稅，為該年最大之收入項目。在好望角，納塔耳與德蘭斯窪數省，有向賽馬總賭金之計算器所課徵之稅，而後一省更徵收賭博與營業之稅。好望角與納塔耳兩省及奧蘭治自由邦徵收娛樂捐，在奧蘭治自由邦，由拍賣捐與車輛稅，亦得若干收入。而在一九二一——二二年，更開始徵收「教育稅」，實際上此乃一所得稅。在好望角省，由財產稅亦取得鉅額之收入。

自治區與其他地方政府之收入，大致得自不動產稅。其他來源為市場捐，狗捐，酒類，商業與車輛之照費，及市

營業之贏利。

在好望角省，各區議會被認為可享有補助金之議會，可向行政長要求給予其由普通收入中支出之一切費用之半數，與因建築與維持已被承認之道路，所借業被許可的常期借款之一切利息與償款之半數，此外，區議會可領受省汽車稅之一部分，此種議會亦可要求行政長公布在區內徵收車輛稅。

在好望角省，自治區徵收地方稅，每一鎊不得超過四便士，惟若通告其超過之意嚮，並遇選民要求，即將此計劃付諸選民表決時，則得超過。但在有可課稅價值超過一、〇〇〇、〇〇〇鎊之自治區，行政長可允許議會徵收地方稅多至六便士，而不需徵求選民之意見。村管理委員會，至多僅能徵收三便士地方稅，並須將預算呈送行政長。在好望角省，村管理委員會所課徵之地方稅，由區議會收集，區議會在移付稅收之前，從中扣除百分之一。區議會亦代替學校委員會收集一地方稅，稅率每一鎊不得超過一便士八分之一。

省之帳目，由中央查帳員審核之。

在好望角省，每年對每一自治區委派查帳員二八，一人由議會委派，一人由行政長委派。在好望角省其他政府之帳目，以及他省一切政府之帳目，均由一省查帳員審核之。

#### 對地方政府之控制

對自治區及其他地方政府之控制，由行政長個人或在省執行委員會中行使之。此控制之程度，在各省不同，在好望角省遠較在他省為高。在該省，地方政府借款，為市政之目的而購買，交換或租用土地，計劃自來水，下水道，

廢物之處置等，均須呈請行政長同意，彼亦有廢除任何村管理委員會或地方委員會或變更與重定其疆界之權。在其他省分，行政長之權力，頗為相似，但不如是之廣大。

關於公共衛生之地方行政，由聯邦公共衛生部監督與控制之。

省議會顯然附屬於中央政府。省之任何法律，均須得總督諮詢內閣會議，予以同意後始能有效，並且省議會所能制定法律之事項，聯邦國會亦能對之制定法律，且其所制定之法律，具有最高無上性。但在另一方面，省收入之一半以上，雖由聯邦財政部供給，然而彼對省之支出，則無控制權。

#### 公共事務之行政

公共衛生——公共衛生由聯邦公共衛生部(Union Department of Public Health)集中管理之，該部係於一九一九年，依該年之公共衛生法案(Public Health Act)而成立者。為實施該法案起見，地方政府分為兩類，一為市的，一為鄉的。市政府包括自治區、市、鎮或村之議會，或鎮、地方或村之管理委員會。鄉政府包括區議會，或任何團體之由總督諮詢內閣會議後宣布為一鄉政府者。

每一地方政府，無論為市的或鄉的，均應採取一切必要之步驟，以防止疾病，處理疾病之發生，並保障與促進公共衛生。市與鄉政府，均可委派衛生醫藥官吏與衛生視察員。各地方政府必須於每週向聯邦政府報告一切應報告之傳染疾病。關於醫藥官吏之薪俸，產婦院與兒童福利事業及其他事務之費用，中央政府給予補助金。

一個地方政府或聯合行動之二個或二個以上之地方政府，可設立治療患肺病人之機關，此種之設備與維

持費用，一半由聯邦政府負擔。

地方政府有施種牛痘之權。彼等必須設法供給清潔之自來水，必須監督牛乳之供給，並有取締不衛生之住所之權。

在好望角省，凡有一中央補助之醫院之區，均構成爲醫院區(Hospital Districts)。在每一區設立一醫院委員會(Hospital Board)，委員三分之一，由區議會與自治區依照每一區域可課稅財產之估價之比例選出，三分之一由捐助人選出，六分之一由名譽診視醫藥官吏選出，其餘六分之一，由行政長委派。醫院委員會得設立醫院，產科醫院，療養院，病愈人調養所等。關於區內之醫院，省政府給予補助金，其數量與私人捐款之數量相等。

納塔耳省政府設立並管理許多醫院，村舍醫院等。省政府對其他機關給予援助。

在德蘭斯窪，省政府直接維持許多醫院，管理之責，由政府所委派之委員會負之。各自治區之鎮議會可任命醫院委員會，該委員會普通監督並管理本區域內之各機關。省政府對此等機關與其他機關，給予補助金。

一九二六年之地方政府法令(Local Government Ordinance)允許德蘭斯窪之行政長，可任意在任何鎮，村或其他區域，組織衛生委員會(Health Committees)，並制定委員會之條例，此種委員會，有徵稅索費並借款之權，惟須取得行政長之許可。

在奧蘭治自由邦，公共醫院由委員會管理之，委員會委員三分之一，由鎮議會委派，三分之一，由行政長委派，三分之一，由捐款人委派，省政府給予補助金，其數量與捐款之數量同等。



教育——大學及一切工商業學校，均歸聯邦政府監督。所有其他種類之教育，則由省政府掌理。在每一省有一省教育部。自治區、區議會及其他地方政府，關於教育似無若何之職權。

在好望角省，為教育歐洲人起見，省教育部設立學校區(School Districts)為非歐洲人而設立之學校，大多由宗教團體管理。在好望角省，有一一學校區，每區由一學校理事會(School Board)管理，理事三分之二，由納稅人選舉，三分之一，普通由教育部及自治區與區議會指派。學校理事會有強迫就學之權。彼等可設立並維持學校，惟須得省政府之許可。每一學校普通由為父母所選出之委員會管理，此委員會一般的監督學校並任命教員。在此省，教員為其服務所在之學校理事會之一僕人，在其他三省，彼為國家之一僕人。

德蘭斯窪分為三十二學校區(School Districts)，每區有一學校理事會(School Board)，由理事六人至十二人組成之，一部分為選任，一部分為指派。理事會關於本區內學校之設備，向省政府提出建議。此外尚有學校委員會(School Committees)，由至少五人至多七人組成，由父母選舉之。彼等之任務，大致關於校舍之管理，但關於教員之選擇與暫時停職，亦有有限的建議權。

奧蘭治自由邦分為五十九學校區(School Districts)，每區有一顧問會(Advisory Board)，由九人組成，其中四人由行政長委派，其餘由學校委員會(School Committees)選舉。每一學校由一學校委員會監督之，委員由父母選出，至少須有五人。

在納塔耳在若干區域亦有學校顧問委員會(School Advisory Committees)之組織，但在他地則無地

## 方行政制度。

**道路**——在好望角省，主要道鐵，由省政府建築，其後由區議會維持。區道路由區議會建築與維持。其他政府，有建築與維持本區域內之道路之權。通過一自治區區域之大路之用費，由區議會與自治區議會平均分擔。村管理委員會與地方委員會對於本區域內之大路或區路之維持費，必須協助百分之十。一九二七年之法令，規定省政府給予區議會與自治區以補助金。

在其他各省，公共大路由省政府建築，並由省政府管理。自治區及相類似之政府有建築與維持本區域內之道路之權。

在德蘭斯窪，顧問道路委員會 (Advisory Road Boards) 由行政長委派，由地方治安吏組成，以地方行政長官爲主席。在納塔耳，大多數行政區域，均有道路委員會 (Road Boards)。彼等由本區域內國會選民冊中之人選出，行政長官爲當然主席。彼等之任務，爲受理並判決關於偏路開閉或變更之爭執案件。彼等關於偏路之維持，亦有決定由各方面負擔之費用之權，並可在某種限度內決定此種道路之寬度與方向。在奧蘭治自由邦，每一地方區域有道路委員 (Road Commissioners) 調查開閉，變更或宣布道路之請求，但此外，似更無其他職務。

**公共救濟**——在各省俱無恤貧法，但省議會關於貧人之救濟，撥付鉅款，對於救濟各種貧人，多年疾病與衰弱之人，及老年人，孤兒等之私立機關，亦給予補助金。

**警察**——警察完全由聯邦司法部 (Union Department of Justice) 管理，地方政府對此毫無權力。但地

方政府可雇用市街守衛人與特別警察，並可使其穿着制服，攜帶武器。

### 結論

在南非洲之地方政府制度，顯然尚未確定。不僅除好望角省外，其他各省大部分，無任何種地方政府，以治理較省爲小之區域，而且省議會本省之繼續存在，已大成問題。省行政委員會（Provincial Administration Commission）於一九一七年提出報告書，以五對一之大多數，強調主張廢除省議會，但納塔耳堅決反對此種辦法。

委員會之大多數委員，建議廢除省議會，將區議會（應改稱爲鄉議會 Rural Councils）制度推廣實行於德蘭斯窪與奧蘭治自由邦，但行政長官不應爲此議會之議員，議會應自選其主席。一切自治區關於負擔與代表權，應被排除於區議會區域之外。

委員會又建議設立直接選舉之縣議會（District Councils），爲區（或鄉）議會與聯邦國會間之中間團體，縣議會包含至少二十五人，應爲在市區與鄉區之惟一道路機關，並爲地方教育機關。關於公共衛生，彼等應爲行政的同時一部分執行的團體，關於本區域內之一切公共衛生事項，向聯邦政府負責。較大之自治區，尤其雇用專任衛生醫藥官吏之自治區，應由聯邦政府直接控制，但其他自治區與鄉議會，應爲附屬於縣議會之衛生機關。縣議會亦應負責實施某某法案，如食物攙雜法案（Food Adulteration Acts），度量法案（Weights and

Measures Acts)及其他事項。

報告書建議好望角省應分爲七個縣議會區域，平均每縣面積有三九、五六六方哩，德蘭斯窪省應分爲四縣，面積自六四六至七五、八八一方哩，奧蘭治自由邦，應分爲二縣，一爲二三、三四七方哩，一爲二七、〇四二方哩，而納塔耳（族魯蘭 Zululand 除外）爲一區域面積有二四、八六六方哩。

委員會之建議書發表後，尙未發生何種舉動，但聯邦政府與各省間之財政關係，時常經過修改。

德蘭斯窪地方政府委員會 (Local Government Commission of the Transvaal) 於一九二一年十二月提出一報告書，對好望角省現行之區議會制度，加以考察，而不主張採用此制度，因其對於將權力集中於行政長之手，將自治區包括於區議會區域內，以及財政規定與選舉權，俱加以反對之故。但該委員會建議全省應劃分爲許多地方政府區域，由鎮或縣議會治理之，區域之面積，由縣議會依居民之共同利益關係與接近一共同中心之便利決定之。村議會與衛生委員會，應被視爲鎮議會，縣議會代彼等行使鎮議會之一切權力，並隨時斟酌委託以適當之權力，直至彼等達到可承受自治全權之發展時期爲止。

德蘭斯窪省議會於一九二五年提議，制定一新自治區選舉法令，其主旨爲減少鎮議員之數額，規定至少爲六人，至多爲十八人，實行比例代表制，每一自治區定爲一選區，並以比例代表制選出一執行委員會，由議會議員，至少三人，至多議員總額三分之一組成，其報酬由議會規定之。

參考書

Official Year Book of the Union of South Africa.

Reports of the Provincial Administration Commission, 1917.

Report of the Provincial Finances Commission, 1923.

Report of the Local Government Commission, 1921 (Province of Transvaal).

The Municipal Magazine (Johannesburg); The South African Local Government Service Magazine (Durban).

(五) 英屬印度 (British India)

古代印度之地方政府，爲一有歷史趣味之問題，原始村落組織之遺跡，至今仍可窺見，且影響及於現行之制度。但吾人須知此古時之地方自治權，並不包含現代之選舉原則，而大致根據於一原則，即：整個團體負任何個人作爲或不作爲之責任，此原則現已不復被承認矣。

自英國國王於一八五八年取得印度之治權後，印度之現代地方行政制度，於以樹立，吾人對此制度，不便以本書敘述其他各國所用之方法敘述之，蓋不僅地方政府制度在各省不同，抑且因各種人民之特性有異，因人民對現代地方自治制度之甘心接受與實行能力，有程度上之差別，故在整個國家，地方政府制度現在一種必要的，逐漸而散漫的，發展狀態中。

而且，印度之憲法，並非如自治領地之屬於聯邦性質。一九一八年之印度憲法改革報告書（Report on Indian Constitutional Reforms）中稱：「現今此國之政府爲一個，由此言之，地方（卽省）政府實卽印度政府之「代理者。」」雖此種情形，已爲一九一九年之印度政府法案（Government of India Act）所改變，但英屬印度政府之非聯邦制，則仍屬事實，因此，吾人如遵從本書內爲地方政府所下之定義，則對於省組織，必須略予說明。

#### 地方上之國家行政

在印度，與在英屬領地之其他任何部分不同，除有地方自治制度外，同時尚有地方上之國家行政，以辦理某項事務，此種行政，可謂爲由上而下。此種組織，雖其目的大致在於收集國家收入，與辦理司法事項，但亦關涉純粹行政之事項，故應在討論範圍之列。

各省（provinces）由若干縣（Districts）組成，除馬德拉斯（Madras）外，在各省，普通四縣至六縣，合組而爲區（Divisions），受一委員（Commissioner）之管轄。縣之平均面積，爲四、四三〇方哩，每縣由一收稅吏（Collector）管轄之，但又劃分爲分區，由助理收稅吏管轄之，分區再劃分爲更小之區域。

關於縣組織之實際運行，在上述之報告書中有以下之說明：

「縣官吏有雙重資格，一方面彼爲收稅吏，乃收入組織之首腦，另一方面，彼又爲行政長官，對低級法院行使普通監督，並特別指導警務。此組織首先執行其收稅與維持治安之特殊任務，但因其組織嚴密，創設優良，且爲人

所充分了解，故同時又辦理極多其他事務，既輕易且有效率。該組織辦理登記、財產之變更與分析、爭執之解決、負債產業之管理、對農人之借款，尤重要者，尚有救荒一項。該組織因其所統理之歲收，有賴於與人民最有關係之農業，自然亦充任一普通行政機關。」

「收入官吏與警察，以種種方法向人民傳達中央之命令，僅警察遠較收入官吏受限制耳。此二種代理人合而為中央在全國之代表，可謂無遠弗屆，此外更無其他代理人。有數種其他特別職務，由專設之機關掌理，例如為灌溉、道路與建築物、農業、工業、工廠與合作信用，而設立之局所。此等局所非由縣議會管理，而係由其所附屬之各部長管理，彼等應作為聯接中央政府與人民區另一股綫索。但縣官吏多少左右關於此一切事項之政策，彼常在背後予以援助，在必要時，且在一特別事務與人民間居中調停。」

自報告書如此陳述後，在有縣委員會行使職務之區域，收稅吏之行政行動，想已有變更，但上述之組織仍然存在，且在新團體尚未設立之地，仍處理行政事務。

### 省自治

關於土邦 (Native States) 本書不擬討論，蓋土邦雖位於印度，並處於英國宗主權之下，但非「英屬印度」之部分。在英屬印度，有九大省（包括緬甸），其面積（附屬之土邦除外）自五三、七〇〇至二三三、〇〇〇方哩，不等，其人口（一九三一年）自八百五十萬至五千萬不等。此八省中之三省，馬德拉斯 (Madras)、孟買 (Bombay) 與貝加爾 (Bengal) 稱為三大管區 (Provinces)。

一九一九年之印度政府法案 (Government of India Act) 將省政府制度加以改革，成立所謂分權制 (Tyrarchy)，依此制，省政府之範圍，分爲兩部，各屬於一個有威權者，一部向英國國會負責，一部向印度選民負責。每一大省之首腦，爲一省長 (Governor)，由英國國王任命。關於若干「保留」事項 (reserved subjects)，省長有執行部員 (Executive Councillors) 爲之輔助，執行部員至多以四人爲限，亦由國王任命，其中一人必須具有服務十二年之資格。

但省政府之多數事項，爲「移交」事項 (Transferred subjects)。此諸種事項，由省長與其所選任之部長 (Ministers) 處理，每一部長管轄某某部。

省有立法議會 (Legislative Council)，由官派議員至多百分之二十與民選議員至少百分之七十組成之。其普通任期爲三年，但可由省長提前解散，亦可特別延期一年。立法議會議員之最低數頗，自阿薩姆 (Assam) 之五三人，至貝加爾之一二五人不等。

立法議會所處理之「移交」事項，包括地方自治，公共衛生，教育，工務與自來水，救荒，農業，登記，消費稅，工業發展與警察。

小省有五個，無立法議會，省行政由委員長 (Chief Commissioners) 處理。

村

在印度之大部分，地方政府之單位，在今日亦如在上古時期，爲村 (Village) 之組織，在英屬印度，有村五〇



〇、〇〇〇以上。一九〇九年之勅立地方分權委員會報告書 (Report of the Royal Commission on Decentralisation) 中稱在該時尚存留許多古代政府體制之遺跡。村之主要職員——村長、會計員與村衛兵——頗為中央政府所利用，並給予報酬。

在各省此種遺跡今尚存在，但在許多部分，由於一九一九年之法案關係，發生依據於現代與西方之原則的村自治，此種行動，依照該法案由省立法議會處理。

各省曾企圖恢復彭柴亞 (Panchayat)，此在過去若干世紀，為聯合省 (United Provinces)、旁遮普省 (Punjab Province) 與邊省 (Frontier Province) 之村政府。此團體由高級家族之領袖組成。雖此名稱係由“panch” (即「五」之意) 而來，但此團體之份子，並不限於此數。

現各省幾均已制定村彭柴亞法案 (Village Panchayat Acts)，使各政府可在一村或在一羣村設立此種團體，該團體有解決地方爭端與實施村衛生之權，在數省，彭柴亞係選舉者。

除現今行使職權之村組織外，鄉區之地方政治，除在阿薩姆省外，在英屬印度之各縣，幾全由縣議事會 (District Boards) 處理，其下尚附有二個或二個以上之副縣議事會 (Sub-district Boards)，而在貝加爾、馬德拉斯及比哈爾 (Bihar) 與阿立薩 (Orissa)，尚有聯合委員會 (Union Committees) 之組織。

在印度全國，縣議事會與副縣議事會，以及聯合委員會與聯合議事會之總數，在一九二九——三〇年，為五、七四四個。此諸議事會之議事員，共有五九、九〇〇人左右，其中約百分之六八·七為民選，大多數為印度人。

在各省實有設立與增加縣與副縣議事會（大多數爲民選而非指派）之趨勢。

### 自治市

早在一六八七年，馬德拉斯即獲得組織特許狀，在一七二六年，以勅許狀，在「管區市」(Presidency towns)（即孟買，加爾各答(Calcutta)與馬德拉斯）各設立一市長公署，有參事，但無議員，後又公布許多修正法案，現今此三市之組織如下：孟買有議員一〇六人，其中六七人由各選區選出，四人由商會及其他團體委派，一六人由省政府委派，一〇人由以上議員共選。加爾各答有議員九〇人，其中六三人爲民選（四八人爲由一般人民選出，一五人由回人選出），一二人由商會，海港委員會與商業聯合會推選，一〇人由省政府委派，五人由上述議員共選。所有議員之任期爲三年。市長與佐治員，由議會選舉。馬德拉斯有一由省政府委派之主席與五〇議員，其中四一人，由納稅人與公共團體選出，九人由省政府委派。

在一八四二年前，除管區市外，實際無制定任何自治市法律之企圖。在一八八三——八四年，公布若干法案，將自治市團體之組織，權力與職務，大加改變，此諸法案，大部分至今尙然有效。

依照此諸法案，自治市政府委託於一團體掌理，此團體由自治市委員或議員組成，稱爲自治市議會(Municipal Council)，自治市委員會(Municipal Committee)或自治市政府(Municipality)。此諸團體中民選議員之比例，以及選舉之規則，在各省由法律規定之。主席有時由地方(省)政府指派，但時常由委員選出。

依據一九二一年之調查，在英屬印度有一、五六一市，其中三十三個，有一〇〇、〇〇〇以上之人口。在一

九二九——三〇年，此諸市中七七個，有自治市政府。

所有之自治市政府，現有大多數民選議員，民選議員之比例，總括言之，有增加之趨勢。在每一自治市政府，有一自治市委員，由省政府委派，彼為主要執行官吏，在孟買，彼可以六十四議員之表決而被罷免，但省長可隨時不經議會同意，而予以罷免。在每一省，自治市選民必須為一英國人，年達二十一歲，合乎住居之規定（自一二〇日至一年不等），並在選民冊中登記。在各省尚有各種不同之經濟資格。現今城市人口約百分之一四，享有自治市選舉權。

### 財政

縣議事會收入之最要項目，為對土地年值所徵收之省稅。

在各自治市，在一九二五——二六年，收入約百分之六七，得自捐稅，約百分之六，得自省補助金，餘數得自自治市財產與其他來源。主要之稅，為對房屋與土地，狗與其他獸類，車輛，職業與商業，僕役與旅客所課徵之稅，道路與渡船捐，及水，燈與保藏捐。在所得稅上，地方亦可徵收附稅。

入市稅僅在旁遮普，聯合省，中央省（Central Provinces）與孟買徵收。在此數省，此稅在過去常為主要收入來源，但近年來其重要性已大減少。例如，在一八八四年與一九二六年間，入市稅對捐稅總收入之比例，在孟買（市除外）已由六三·三八減至一八·四四，在聯合省，由八三·八〇減至三八·七四，在旁遮普，由九五·三五減至四六·一九，在中央省，由八五·三四減至三四·六九，在孟買市，由二四·五二減至一〇·八一。

## 對地方政府之控制

馬德拉斯省政府（在他省，情形亦甚相似）對於彼所認為無能力執行其職務，或堅持不執行，或犯越權或濫用權力之過失之自治市，可予以解散或廢除，並任命人員以執行職務之全部或一部，省政府規定民選議員對指派議員之比例，惟須遵從法律所限制之最低額，非民選議員，由省政府委派。省政府批准自治市議會對於支俸之主席所規定之俸額，並可將無正當理由，而怠忽或拒絕執行自治市議會任何決議之主席，予以免職。關於衛生官吏與自治市工程師之任命，省政府亦有控制權。

關於某某稅之課徵，必須呈請省政府批准，各自治市議會必須將其預算呈送省政府，如內中關於欠款之正當清償，如無適宜之規定，省政府有變更預算之權。

在有危害生命或公共治安之意外事件發生時，縣官吏有直接行動之權。

對其他地方政府所行使之控制權，與對自治市所行使者大致相似。

## 公共事務之行政

公共衛生——省政府，縣議事會，自治市與在某省之村彭柴亞，有掌理各本區域之衛生之權。勅立印度勞工委員會（Royal Commission on Labor in India）於一九三一年六月發表一報告書，稱印度衆多農民之風俗習慣，極為特別，以致西方之衛生行政方法，不為各村所歡迎，抑且頗不適宜。

教育——在印度，初級教育為一大問題。依據一九二一年之調查，印度男子每一、〇〇〇人中能讀寫者僅

有一二三人，印度女子每一、〇〇〇人中僅有一八人。解決此問題，有許多困難——人口之衆多，人民之貧窮，風俗之根深蒂固，人種宗教之衝突，階級制度之存在，地域之遼闊，交通方法之欠缺，教員之缺少，尤其女教員之難得，與富人及曾受優良教育之人名譽服務與個人興趣之缺乏，凡此皆困難之點。

大多數初級學校，由自治市與縣議事會，或由私人或私團體辦理之。此等私立之學校中，有許多為遵照教育部規定辦理之本地學校，有許多為由當地創辦人設立之新式學校，更有許多為屬於各宗教團體之學校。

最近教育組織，移交於學衆望之部長管理，其結果為鼓勵有舊制度下逐漸產生種種新發展，地方立法議會之決議，顯示教育活動，方在增進中。

甚而在移交以前，有許多省已制定初級教育法案 (Primary Education Act)，許可地方團體在一定之條件下，採行強迫教育之原則。除緬甸外，一切省政府現均已制定此種法律，且其實行亦逐漸推廣。

中級教育與大學教育，比較言之，提倡更力。在印度各部，均已設有中等教育委員會，在財政情況許可範圍之內，教育之進步甚為迅速，並在適當中心地點，設立中級專門學校。

公共救濟——馬賽先生 (Mr. Mathai) 曾謂：「除個人布施外，在一印度村落之恤貧工作，在普通之情形下，可謂分配於家庭階級與村團體間。」

當饑荒發生時，政府遂為此而利用現有之村組織，並在相當大小之村，設立一特別委員會或彭柴亞，此諸機關由一管理一羣村落之政府官吏嚴密監督之。

警察——在每省政府下，有一正式警察隊，此外尚有古代村衛兵制度。

每一村有其衛兵 (chaukidar or watchman)，由縣行政長官依照各種地方指派方法委派之。村衛兵在數省領受報酬，或為分配之土地，或為金錢，在他省，此制度業經廢除，其月薪由一專款付給，此專款由土地稅或房屋稅以及舊時地產基金之收入所構成。

### 結論

英屬印度地域廣闊，人口有二四七、〇〇〇、〇〇〇（在一九二一年），（註三）其中除約二〇〇、〇〇〇外，均係屬於各種種族各種宗教之印度人，有其經歷若干世紀而不變更之風俗習慣，人口中住於城市者，不及百分之二〇，而且在二四七、〇〇〇、〇〇〇人口中約二二九、〇〇〇、〇〇〇未受教育，關於其整個社會制度，有人曾謂：「此非用以便利財富之生產，或積聚，而係用以便利若干傳習觀念之保存，」而且彼等有一種「根深蒂固之宗教思想，使大多數印度人認其現世生活在前世與來世之大途中比較無關重要，」吾人如以西方工業國家之行政組織與情形如此其不同之英屬印度比較，將為一無意義之事。

但本書如將印度帝國 (Indian Empire) 完全置諸不論，亦非所宜，故將頗堪注意，而與本書所論之他國完全異趣之制度略述如上。

印度之大多數人民，——即不住居城市之百分九〇——毫無現代西方地方自治制度之觀念，此種制度在

許多方面誠非適於印度之鄉村生活。城市之情形，自然不同，現今之組織，其目的非僅為在中心城市成立一種代表民衆並有效率之行政制度，而且亦為教育人民明瞭自治之原則與實際。

繼一九一九年之印度政府法案制定之改革後應產生之地方政府制度，可由辰姆福德爵士與孟太格先生報告書 (Report by Lord Chelmsford and Mr. Montagu) 中窺見，此報告書係先行傳達改革意見者也。辰孟二氏曰：「在可能範圍內，地方團體應有完全之民治，盡可能，脫離外界之控制。」但二氏又謂：「不願過去，而立即以現今參差不齊之材料造成一完善之組織，乃不可能之事。」而且由於省自治之政策，地方政府制度之發展，定必大體有賴於省政府。

雖然如此，而二氏提議：「在地方團體內應盡力擴張選舉權，鼓起人民對選舉之興趣，並發展地方委員會，如此公民教育可盡量擴張，並在各地實際進行，此乃國家憲政進步所極端需要者。」

在一提出於印度法定委員會 (Indian Statutory Commission) (一九三〇年) 之備忘錄中，有下述一段：「概括言之，現今市區與鄉區之議事會，在一切省長治理之省分，多非官派，並因免除省政府官吏充任主席之職，省政府之控制，已完全成爲表面的。而且卽此表面的控制，亦已限於保障公共安全與維持公共和平，保護民衆免受市政府極無能力或常久怠忽之影響，並保障市財政，免致冒無經驗與輕率熱心之危險。」

同時，吾人須知在每一自治市，其執行官吏爲一由政府任命之委員，薩教授 (Professor Shah) 與巴哈杜支女士 (Miss Bahadurji) 據此理由而稱 (在一九二五)：「自治市執行官吏，卽在今日，亦係由過分之官治

主義所支配……」

關於孟辰改革在地方行政上之一般影響，印度法定委員會作如下之結論，曰：「官吏之移轉權力，在大體上，已招致先前效率程度之低落」但在另一方面，此等人民組成之團體，現表明關心於其工作，其所給予吾人對將來之希望，較固守機械的效率標準勝多多矣。」

(註一) 參看美國一章

(註二) 未改良之資本價值，在各者有不同之解釋，例如：

(一) 即土地無條件出售所得之價額，改良費得由其中扣除。

(二) 即土地如無負擔所可希望賣得之價格。

(三) 即在附近無條件持有之同種未改良之土地之公平平均價值。

(註三) 在一九三一年為三五三,〇〇〇,〇〇〇。

### 參考書

Statement exhibiting the Moral and Material Progress and Condition of India (Annual Official Publication)

Report of the Royal Commission upon Decentralization in India (1909, C.I.4380).

Report on Indian Constitutional Reforms (1918, C.I.9109).

Report of the Indian Statutory Commission (1930, C.I.3568, etc.)

Report of the Royal Commission on Labour in India (1931, C.I.3833).



各國地方政府

三三四

(Reports of the various Provinces)

Village Government in British India. John. Matthai (1915. London: T Fisher Unwin).

Constitution, Functions and Finance of Indian Municipalities. K. T. Shah and G. L. Bahadurji (1925 London:

P. S. King & Son).

Law of Municipal Corporations in British India. P. D. Ayangar.)

Local Self-Government Year Book (Local Self-Government Institute. Bombay).

Quarterly Journal of the Local Self-Government Institute (Bombay).

## 第二十六章 北美合衆國 (The United States of America)

美國之地方政府制度，在細微處，各邦間頗有差別，在此簡短之篇幅中，祇能將最重要之特點，予以略述。各邦政府各創立其自己之低級政府制度，憲法中如有此類規定，即遵照其規定，否則出於自己之斟酌。

地方政府之普通種類，爲：

- (一) 鎮 (towns) 鎮區 (township) 或區 (districts)。
- (二) 市邑 (boroughs) 或村 (villages)。
- (三) 市 (cities)。
- (四) 郡 (Counties)。

各邦制度之主要分別，在於邦劃分爲郡與鎮或鎮區之程度，及大小區域之孰較重要而已。吾人須知在美國「鎮」或「鎮區」乃一鄉區，但可包括區內之小市集團（市邑或村），在性質上實與英國之鄉區相似。所有在英國稱爲城 (cities)，市 (boroughs) 或鎮 (towns) 之區域，在美國統稱爲「市」(cities)。

在各邦各種地方政府之起源，自然有其歷史的原因。例如，在新英格蘭 (New England) 之最初拓殖者，帶來英國之郡治安吏與一區域所有居民之「鎮大會」制度。荷蘭與西班牙殖民地，則遵行當時在荷蘭與西班牙

實行之制度。加利福尼亞 (California) 由墨西哥傳入法國之郡長與郡佐制，但現今除英國制度之變形外，其他已無所存。

在英國征服新尼德蘭 (New Netherlands) 後，新英格蘭制度，即經些許之變更，而推廣實行於該殖民地，且在北部諸邦迅速發展。一七八五年在西方成立「大會鎮區」 (congressional townships)，面積一律爲六方哩，此在當時頗能促進該地之地方自治。

自一八六〇年後，北部制度之主要特點，已傳入南部，但南部諸邦性質不同，尤其願阻止黑人投票，結果，產生一種變形之發展。

波特先生 (Mr. Kirk H. Porter) 曾將各邦依照其郡與鎮區之組織分爲四類，即：

(一) 新英格蘭諸邦。鎮爲主要單位，郡爲僅掌理數種職務之行政單位。

(二) 南部諸邦。有極發達之郡，實際行使地方政府之一切職務。

(三) 北中部諸邦。鎮區劃分明白，有重要之地方政府職務，獨立執行，不受制於郡，並爲郡管理議事會之代表單位。

(四) 南中部諸邦。鎮區附屬於郡，事實上無獨立之職務，而實際爲郡之一行政區。

在美國各部，市已與郡及鎮區並行發展，但普通完全隸屬於邦，與其他任何地方政府相同，彼雖有特殊權力，但彼幾常構成在地理上彼所在之郡之主要部分。

關於地方政府之組織，美國制度在最近以前爲一箱制均衡制，立法，執行與行政各部，在可能範圍內各自分離與獨立。

自昔時人民即甚注民選原則，但所注重者，爲受給官吏之選舉，而非代表議會之選舉。各種區域均設立地方議事會（Local board），但常由極少數人員組成，且對官吏頗少控制權，官吏爲數甚少，由政黨候選人名單中選出，任期甚短，並大半領受酬金。

此制現仍頗盛行，惟最近已有一主張地方政府改革之強烈運動。但在此運動中，所注重者，爲效率與政治勢力之排除。對地方自治本身之興趣，在鄉區方在減退，而在城市則方在增進，現今之趨勢，爲在鄉區，邦監督與直接行政逐漸增加，而在城市，則傾向頗相反。

### 選民

概括言之，地方政府之選舉權，亦如邦政府選舉權，現根據於成人普選制，但在許多邦，僅繳納不動產，稅之選民，得在爲決定特種問題（如借市債）而舉行之特別選舉中投票。

年達二十一歲，普遍採爲資格之一。除七邦外，在其他各邦，美國國籍亦爲一種資格。外國人非在美國繼續住居至少五年，並履行許多手續後，不能取得美國國籍。

關於住居之資格，在各邦大不一致。在麻賽楚賽（Massachusetts），須在本邦住居一年，並在本市住居六個

月，在本雪凡尼亞 (Pennsylvania)，須在本邦住居一年，並在本市住居二個月，在米西幹 (Michigan)，須在本邦住居六個月，在本市，則無一定之住居期限。

在幾三分之一之邦，規定一種教育資格，普通之試驗，爲選舉人須能讀或能寫，或兼能讀寫，除康乃克提克 (Connecticut) 外，在各種場合均准許豁免，以防困難。但南部數邦，所規定之教育試驗與豁免，顯係用以排斥黑人參加選舉。

爲選舉目的而成立之政黨組織，係爲法律所承認，蓋不僅各政治組織中之「預選會」(primaries)，或推舉候選人之選舉，受法律之調整，而且在大多數場合，選舉本身所用之投票紙，亦表示承認。有許多市已採行「選擇票舉」制，(“preferential vote” system)，但比例代表制，僅在少數地方試行。

### 創制權複決權與罷免權

此諸種制度，在美國地方政府中頗占重要地位，孟洛教授 (Professor Munro) 解釋如下：

「創制權者，即在任何自治市內一定之選民百分數提議市憲 (charter) 之修正或法令，並要求在一經常選舉或一特別選舉中將此付諸人民表決之權也。如此種提議在選舉中獲得實際贊成之大多數票，即成爲有效。

「命令式之複決權 (Mandatory referendum) (有時或稱爲抗議 protest) 者，即一定之選民百分數要求市議會所通過之任何法令，在選民未在一經常或一特別選舉中對此表示意見前，不得實施之權也。如大多數

票反對此法令，該法令即不生效。」

「罷免權者……可稱爲一種用以在一官吏任期終了前予以罷免之工具。」

創制權與複決權已爲許多邦與市所採用，並實行已達甚高之程度。此二權在西部與南部諸邦最爲普通。

在十年中付諸美國二十個市選民表決之問題，數達一百以上，吾人如列舉之，可知以創制權提議之議案，大部分關係市組織之變更，或關係選舉權，但尚有各種事項（其中如市街改寬，橋梁重建與採用一新估稅制度）亦包括在內。

吾人如對一九二一——二二兩年來三十六個市，加以觀察，可知有十五個未利用創制權或複決權，而有二十一個共表決九十五個議案，其中三十二個係創制者。舊金山（San Francisco）在二年中表決二十二市憲修正案與一法令。德特歐（Detroit）於一九一〇——二四之十五年内，在三十次選舉中，表決一七〇個議案。概括言之，就利用創制與複決權之程度而言，小市高於大市，實行市長議會制之市，高於實行委員會與市經理制之市。罷免權之利用，尙不甚普遍。此普通僅適用於民選官吏，但在少數城市，亦適用於任命官吏。實行此種程序所必需之額數，通常爲在上次選舉中投票總數百分之一五至二五。

在一六七個經理市憲中，有一〇九個，規定有創制，複決與罷免，九個規定有創制與罷免，二個規定有創制與複決，一個規定有複決與罷免。

在許多邦，關於新郡之產生，郡區域之變更，鎮區政府之採取，發行公債之計劃，或新郡橋梁之建築，均需付諸

郡複決。有十二邦許可郡享有普通創制權與複決權，前者實行時甚少，後者較常實行。在十二個邦，郡及其他地方官吏，可以由人民投票罷免，但此罷免權甚少利用。

### 鎮與鎮區

郡與鎮或鎮區（吾人須知此皆爲鄉區）之主要區別，在於前者之地域較後者爲大。雖兩種普通俱存在於同一邦內，但往往有一種極不重要。後者常爲前者之單位。

「鎮」或「鎮區」之制度，在新英格蘭諸邦，甚爲普通，鎮之區域，大小不一，少者二〇方哩，多者四〇方哩。在六個新英格蘭諸邦，於一九三〇年，人口自五、〇〇〇至一〇、〇〇〇之鎮，約有八九個，而人口不滿五、〇〇〇之鎮，則約有一、四〇〇個。人口超過一二、〇〇〇之鎮，在麻賽楚賽有二十五個，在羅得島（Rhode Island）有三個。

以鎮區爲郡之行政分區之事，在北部與中部諸邦亦有之，但在西部與南部則甚少，在西部與南部，郡分爲區，辦理各種地方政府之事務，例如，選舉，小訴訟案件之裁判，道路與學校——各種區辦理各種事項，無市之權能或徵稅權。

在新英格蘭之鎮，古代之鎮大會（Town Meeting）制，今仍存在，凡依照邦法律（規定男女成人選舉制）被承認爲合格選民者，均可參加大會。

鎮大會自選主席 (Moderator) 並選出許多鎮官吏。此等官吏普通係每年一選，其中大多數為無給職。

鎮官吏之最要者，為鎮務委員 (Selectmen)，其數目自三人至九人不等。現今彼等無立法或財政權，且甚少有任命權。彼等負管理鎮財產之責，規劃道路與溝渠，發給若干種執照，在少數之小村，並充任估稅員，衛生官與貧民管理員。

鎮書記 (Town clerk) 每每為受給之惟一鎮官吏。彼每年選任一次，但普通重被選任。彼除任鎮大會與選舉委員會之秘書外，又為生育，結婚與死亡之登記員，並發給結婚證書。康乃克提克，凡爾蒙 (Vermont) 與馬賽楚賽，有允許各鎮採用經理制之法律，但在此數邦，鎮之採用此制者，至今仍占極少數。

在大鎮，現行之制度，逐漸為民選代表團體與有給官吏之制度。

在其他實行鎮區制之少數邦，亦有鎮大會之組織，但參加者甚少，所有之權力亦甚少。實際上，在新英格蘭與其他邦，郡之此種分區，由於郡內市團體之發展與組織，郡所有權力之逐漸擴大，與為辦理特別事項而成立之特別區之逐漸增多，其重要性已逐漸減少。

### 市邑與村

尚未達到市地位之小城市團體，稱為市邑 (Boroughs) 或村 (Villages)。彼等普通由郡議事會所產生，在數邦，必須經有關之全體人民投票表決。



在新英格蘭諸邦，村之行政，與村所在之鎮之行政無區別。在他處，村可謂具有城市權力，此與郡之其他部分所具有之鄉野權力不同。

村之政府，稱爲理事會 (Board of Trustees) 或村議會 (Village council) 普通由民選理事或議員五人至七人組成之。在有村長之地，彼係由直接民選所選出，否則議會選出主席一人。村議會對其官吏所行使之控制，普通較在市所行使者爲大。此種理事會或議會，僅可辦理在受明白許可範圍內之事項。在蒙特納 (Montana)，列舉出八十四種權力，在紐約 (New York)，列舉出六十二種，而在伊里諾 (Illinois) 村所有之普通權力，與市所有者相同。有極多之村，已採用經理制。

#### 特別區

近年來在數邦已有一爲辦理特殊事項而設立地方區域——例如，學校區，公共衛生，溝渠道路，水灌溉區等——之趨勢，特別區政府獲有徵稅權，往往更享有一市政府之整個法律地位，此諸種區時常互相複疊，使地方行政愈益複雜。

#### 市

在數邦，最小之城市單位，統稱爲市 (cities) 在他邦，有一人口之最低限度，自二五〇至五、〇〇〇不等，而

在紐約，本雪凡尼亞，與太可薩斯 (Texas) 最低限度，爲 10,000。

一切城市，不論大小，均構成其所在之郡之部分，惟在維基亞尼 (Virginia) 與少數場合，市已擴大，可包括全郡。在如此地方，兩種政府同時存在，其所根據之原則，與在英國市兼爲市區之原則相同。市向例完全與鎮區脫離。

市邑與市，原由殖民地總督 (Colonial Governor) 所頒發之市憲而產生。革命以後，市憲由立法部頒發，但反對每個市頒發一市憲之論調興起，經試行普通市憲制度 (system of general charters) 結果不圓滿之後，遂普遍採用「分類市憲」制度 ("classified charter" system) 依照此制度凡已採用此制之各邦，可依照人口將市分爲三類，各類有各種之市憲。

但諸邦四分之一以上，自一八七五年以來，已採用所謂「地方自治市憲」制度 ("home-rule charter" system)。有權自行制定市憲之市，小者有米西幹，敏尼蘇他 (Minnesota)，俄亥奧 (Ohio) 與阿立剛 (Oregon) 之最小之市或村，大者有米索里 (Missouri) 人口超過 100,000 之各市，以及瑪利蘭 (Maryland) 之巴爾蒂摩 (Baltimore) 市。在每個場合，市憲由一民選之地方議事會擬訂，其草案除在阿立剛可由市議會決定外，在其他各邦，必須獲得大多數選民之贊同。有時，立法部或省長得予以停止。

在數邦實行「任選市憲」制度 ("Optional charter" system) 依照此計劃，立法部規定二種或二種以上不同之市組織形式 (在紐約規定七種)，允許各市從中選用。紐約邦依照於一九二三年通過之邦憲法修正案，

亦許可地方自治。

現今主要之市政府形式，共有三種，即：（一）市長與議會制（Mayor-and-Council），（二）委員會制（Commission），（三）市經理制（City Manager）。

市長與議會制——美國之市長與議會組織，與英國制度主要不同之點，為市長係直接由人民投票選舉，任期普通為二年，為有給職，而且向例彼對議會立於一獨立與命令地位。在一九三二年，在十五個最大之市，與次大之三十個市中至少二十個市，市長立於此種有勢力之地位。

市長得在每年或特別之咨文中，向議會建議各種計劃，彼對一切之決議，往往可予以停止。彼常負編製預算之責，惟在數市，此種職務，由一特別團體執行，該團體普通名為「預算與分配會」（board of estimate and apportionment）。市長有任命官吏之大權。

市議會之大小，頗有差別，最大者為紐約與芝加哥（Chicago）之議會，前者有議員七十一人，後者有七十人。舊金山之議會，有議員十八人，波士頓（Boston）僅有九人。較普通之數目，為十人至十五人，但許多議會議員不超過四人。向例，任何合格之選舉人，均可當選。必要之條件，為住居於本市區域內，時常更須住居於本選區內。在數地方，最低年齡限度，為二十五歲。

市長與議員往往俱領受年俸。在一九三一年，曾完成一人口超過三〇、〇〇〇之三〇〇個市之報告書，由此報告書吾人可知此諸市內僅有二十八市其議員為無給職，而有十三市給付其委員或議員以五、〇〇〇或

以上之薪俸。在該年，紐約市長之薪俸，爲四〇、〇〇〇元，匹茲堡（Pittsburg）市長，爲一〇、〇〇〇元，而其他市長之薪俸，由一〇、〇〇〇元至一〇〇元不等。

以前，兩院制議會甚爲普通，一院稱爲參事會（Board of Aldermen），一院稱爲普通議會（Common Council），但此制度實際已不存在，惟在紐約與數個新英格蘭市，現仍盛行。

議會之議員，有時由選區選出，有時由全體人民選出，有時由二者合併選出，但在過去二十年中，已顯然有一廢除選區制與小議會之趨勢。選舉在大多數市依據於黨派之分野，但非黨派之選舉，現方在迅速增加中。

議會在大市，每星期開會一次，在小市，每二星期或每月開會一次。常久委員會向例由議會主席委派，而非由議員本身委派。

市議會之權力，在過去一世紀中，已逐漸微弱，各市之權力，無完全相同者。概括言之，議會對於有關市行政而未特別委託於其他團體或個人之任何事項，可發布命令。然而實際上因市長有獨立權力，各委員會與官吏時常亦有獨立權力，邦立法部制定之法律，頗爲詳細，邦政府所行使之行政控制權，逐漸增大，以及法院實行嚴格解釋主義，遂使上述之普通的理論上的權力大受限制。

市議會最重要權力之一，爲給予公共事業公司以「特許權」（專賣權）之權力，但此權力現已頗受限制。議會之財政權，亦時受限制，捐稅之種類，所能課徵之數額與用途，以及借款權，均經憲法或法律予以規定，且願受市長之控制。關於借款之任何計劃，向例亦須付諸人民表決（複決制）。邦普通規定一切借款之最高數額，

但用途由各市任意決定。

行政事務，組成五個或以上之局。在某一種市憲中，此諸局之長官，係直接民選。在另一種市憲中，彼等由市長任命，並向市長負責，而在其他場合，則有者為民選，有者為任命。

各行政局不受市長與議會節制之制度，已逐漸消滅。但學校委員會（特別的）方在逐漸增多中。市長議會制現仍實行於人口有五〇〇、〇〇〇與以上之十三個市中之十二個，與三〇〇最大市中之一二九個。在此種政體之下，市選舉之黨派制現仍甚普通，在三分之二之市，業經確定承認，而在許多其他場合，則事實上實行而已。

委員會制 (Commission System) —— 在美國，市政府之正宗的形式——即市長與議會制——雖根據於分權與制衡之原則，但委員會制則將一切立法與行政大權，悉付諸一羣人手中。

此制初在一九〇一年實行於加爾夫斯頓 (Galveston)。該市之市憲，於一九〇三年經過修改，規定每兩年由人民選出委員五人，其中一人（普通由其同僚遴選）稱市長主席 (mayor-president)。彼任一切會議中之主席，但無特別權力，惟彼應對四局行使調和的監督，各局長官以多數表決由各委員充任之。

此制在加爾夫斯頓之成功，使他市亦起而效法。在一九三二年，此制實行於約二五〇個市，但其中人口超過一〇〇、〇〇〇者，僅有數個。

組織之詳細內容，各市多少均有不同。委員選任之期，少者一年，多者六年，但最普通者為二年與四年任期。委員普通為有給職，其薪俸每年少者數百元，多者數千元。在數個市，各委員直接被選入某某局，而不由彼等自己分

配。

委員之集會，遠較大多數市議會之集會為頻繁。在一行使委員會制之大市，委員會往往每日集會。此種會議中有者為正式的並向人民公開，其他則屬於委員會式，並守秘密。

市經理制——市經理制或議會經理制 (City-Manager or Council-Manager plan) 起源於委員會制，其產生也旨在補救普通所認為該種政體之三大缺點，即責任之分散，與將各局付予無專家資格之人直接掌理之傾向是。

但市經理制採用之後，美人所謂之「委員會」(commission) 竟取有「議會」(council) 之性質（且時常如此稱呼），蓋其委員非為各行政局之長官，而係組成一討論立法之團體，人數少者三人，多者二十五人，最普通之數目為五人。選舉向例不根據於黨派，最普通之任期為四年。

市經理制初在一九〇八年實行於斯當頓 (Stanton) 與維基尼阿，但最初引人大為注意者，為俄亥奧之達頓 (Dayton)，該市人口超過一一六、〇〇〇，其新市憲施行於一九一四年。

市經理制傳佈迅速，實行者大抵為小市。在一九三二年正月，實行此制之市，有十八個其人口超過一〇〇、〇〇〇，有五十個，其人口在五〇、〇〇〇與一〇〇、〇〇〇之間。實行市經理制之市，在一九三二年，共計有四二九個。此外有一七九市，其經理權限，較受限制。

各市所實行之制度，在細微處，頗有差別，但普通原則，為市經理由民選議會委派，有任命一切重要行政官吏，

編製並提出每年預算，與控制並指導整個行政部之權力。但議會以下列之權力，完全控制經理：（一）議會任命經理之權，（二）隨時罷免經理之權，（三）通過一切法令與決議，而不得受否決之權，（四）控制支出之權，（五）隨時調查其帳簿與行政之權，與（六）在大多數場合，經理有出席一切議會會議，並答覆一切有關市政之措施之正當問題之義務。經理普通為議會會議準備忘錄，並與該團體不斷接觸。

辛辛納蒂 (Cincinnati) 市經理，一年領受薪俸二五、〇〇〇元，羅支斯特 (Rochester) 市經理，領受一〇、〇〇〇元，——其他市經理之薪額，大略比例於人口。

在一九三一年二月，人口超過三〇、〇〇〇之市，關於組織之形式，可分類如下表：

人口數額	市之數目	市長議會制		委員會制		議會經理制	
		數目	百分比	數目	百分比	數目	百分比
五〇〇、〇〇〇與以上	一三	一一	九二	—	—	一	八
三〇〇、〇〇〇至五〇〇、〇〇〇	一四	六	四三	五	三六	三	二一
一〇〇、〇〇〇至三〇〇、〇〇〇	六〇	二八	四七	二〇	三三	一一	二〇
五〇、〇〇〇至一〇〇、〇〇〇	九九	四四	四五	三四	三四	二一	二一
三〇、〇〇〇至五〇、〇〇〇	九八	五二	五三	二三	二三	二三	二四
總計	二八四	一四二	五〇	八二	二九	六〇	二一

## 郡

大多數邦劃分爲郡，在每一邦，有郡九〇至一五〇個——在美國全國，郡總計在三、〇〇〇以上。

郡之平均面積，爲九六〇方哩，但幾有二分之一，其面積在三〇〇與九〇〇方哩之間，平均數因西部之廣大面積而增加，在西部有一二八郡，每郡面積超過四、〇〇〇方哩。最普通之面積，在四〇〇與六五〇方哩之間。

一郡之平均人口，爲三九、〇〇〇，一半以上之郡，其人口在一〇、〇〇〇與三〇、〇〇〇之間。

在許多邦，郡之面積，有一最小限度，在數邦，人口之數額，亦有一最小之限度，最普通之面積限度，爲約四〇〇方哩，最少之人口限度，由七〇〇（頓乃西 Tennessee）至二〇、〇〇〇（本雪凡尼亞）不等。

在新英格蘭諸邦，郡無民選之議會，但在其他大多數邦有郡議事會（County Boards）之組織，其中有者爲直接民選，有者由郡之附屬區域之代表所組成。在前一場合，議事員之數額，普通有三人至七人不等。在後一場合，平均數額，爲二十人至二十五人。任期普通爲二年或四年。在數邦，議事員爲有給職。在其他邦，領受出席費。

選舉普通爲黨派選舉，但南部則爲「一黨」區域，西部爲「無黨」區域。

郡無主要執行官吏。大多數重要之郡官吏，（包括書記，會計員，與測量員在內，）係直接民選，任期甚短。在加利福尼亞（California），喬治亞（Georgia），蒙特納，北加羅林（North Carolina）與維基尼亞，邦法律允許郡可採用市經理制，且有數郡業經採用。郡官吏之由人民選舉且實際不受郡議會節制者，普通不少於五人或六人，有



時爲十二人或十五人。在新英格蘭諸邦，議會任命官吏之事，較在他地方爲普通。

美國之郡，原爲司法行政之區域，並爲邦政府之代理者。其地方政府之權力，頗有限制，大多數部分之行政，一方面由邦辦理，另一方面由村或鎮區辦理。

現今郡支出之主要項目，爲法院房屋，道路與橋梁，恤貧以及（在南部）學校之支出。在數邦，郡議事會委派郡教育委員會，但向例後者係獨立者。

法律往往付託郡議事會，以對郡之一切活動與一切官吏行使普通監督之職務，但因議事會無罷免官吏之權，故其控制不能生效。郡議事會對郡之附屬區域，極少有控制權。

一般革命之建議，傾向於增加郡之權力，而不增加鎮區與村之權力，並增加郡官吏之權力，同時更擴大直接的邦統治之範圍。北加羅林在一九三一年之法律，趨向於將該邦內之郡完全廢除。維基尼亞於一九三二年制定一法律，規定一完全新郡計劃。在許多邦，有一減少郡數之運動。

### 市郡合併

在許多邦，有關於大市合併市政府與郡政府之規定。

紐約市 (New York City) 包括五郡。在費拉得費亞 (Philadelphia) 與舊金山，市與郡在面積上完全一致，而巴提摩爾 (Baltimore) 與聖魯意 (St. Louis) 則聯合市與郡之職務，波士頓 包括蘇伐克 (Suffolk) 郡

之大部分。在所有此諸場合，市政府包括郡之數種職務，並吸收郡之官吏數人。

在維基尼亞，一切市均被排除於郡之外，市政府執行郡之職務。有數邦之憲法，允許大市依照單獨之郡治理。在米西幹與米索里，此種市之人口，必須超過一〇〇、〇〇〇，在米尼蘇他 (Minnesota)，必須超過二〇、〇〇〇。加利福尼亞之憲法，包含允許市與郡合併之普通條款，與關於舊金山及其他市之特別條款。

在俄亥奧與阿里剛，已有為大市合併之目的而修改憲法之計劃，在洛杉磯 (Los Angeles) 與阿累梅達 (Alameda) 郡 (加利福尼亞) 且已提出確定之計劃。

以下所述，為合併之重要實例：

(一) 紐約。(人口超過七、〇〇〇、〇〇〇，面積三二七方哩。)

在紐約市境域之內，有五個郡，其行政已多少歸併於市政府內。但郡被認為依照邦憲法之規定，掌理司法行政與若干郡官吏選舉之獨立單位。

紐約之市憲，通過於一八九七年，廢除一切當時存在之市或公共團體 (上述之郡除外) 而為推進地方市政起見，設立五個新分區，稱為「市邑」 (現與郡同其境界) (每一市邑選舉一市邑長 (Borough President))，任期四年，領受薪俸二〇、〇〇〇元。

財務行政，已完全合併，充郡之用途之一切經費與課稅，由市政府撥付與徵收，郡之財產，工務等，亦由市政府監督。

紐約市市議會 (New York City Municipal Assembly) 係依照一九二四年之地方自治設立法案 (Home Rule Enabling Act) 而成立，內中包含兩部分，即預算與分配會 (Board of Estimate and Apportionment) 及參事會 (Board of Aldermen)。

市長 (Mayor) 爲市內真正握權力之人。彼由人民選舉，任期四年。其年俸爲四〇、〇〇〇元 (一九三一年)。彼被控告時，可由紐約邦長審訊後罷免之。除財政局與由五市邑長所管理之各局外，彼負掌理全部市行政之責。彼任命一切高級行政官吏 (在此諸局者除外) 並在大多數場合，可隨時罷免之。

市長以下，市內最重要之機關，爲預算與分配會。此會由市長 (彼爲當然主席) 審計員，參事會主席與五市邑長所組成，其主要職務，爲編製預算，決定市借款之一切計劃，判定一切特權之給予，調查並解決一切公共改良之大問題等。此會設立五個部與約十二個常久委員會。

參事會在理論上爲市之立法機關，但孟祿教授則稱其在今日「僅爲一立法團體之鬼魂」而已。此會包含一由全體人民選出之主席一人，由本區域選任二年之參事六十七人，與市邑長五人，共計七十三人。普通參事領受年俸五、〇〇〇元。此會制定，修改並廢棄一切之法令，並對於若干事項有普通立法權，但市長有否決此會之任何命令或決議之權，惟此否決得以三分之二之可決推翻之，但若被否決之命令，有關支出或借款時，則須有四分之三之可決。

紐約市有二十九行政局，由委員會或單獨之局長掌理之，委員會與局長均由市長委派，惟審計員 (Comp-

roller) 與市書記 (City Clerk) 爲例外，前者係財政局局長，由人民選出，任期四年，領受俸額三五、〇〇〇元，後者則由參事會任命，領受俸額一二、〇〇〇元。

整個制度之政治特色，見之於選舉委員會 (Board of Elections) 中，該委員會由委員四人——二人爲共和黨員，二人爲民主黨員——所組成。由參事會依兩黨之郡委員會之推薦任命之，任期二年。此委員會負責執行與在本市內依照邦選舉法 (State Election Law) 所舉行之一切預選，普通選舉及特別選舉有關之法律。

衛生局 (Department of Health) 由一個七人組成之委員會管轄，由局長負行政責任，並包含八大科。教育局 (Department of Education) 由一個七人組成之委員會掌理，委員爲無給職，由市長任命之。警察長 (Police Commissioner) 由市長任命，任期五年，可由市長或邦長罷免，負警察局之責任。

市邑長在各本市邑負道路與下水道，照管公共建築物與官署，並執行建築法 (Building Code) 之責，昆士 (Queens) 與里士滿 (Richmond) 二市邑之市邑長，亦管理清潔街道事宜。無市邑議會，但在市邑長與工務長 (Commissioner of Public Works) 之下，設立辦理各種事務之科，工務長可由市邑長隨意任免。

(二) 費拉得費亞 (Philadelphia) (人口在一九三〇年爲一、九五〇、〇〇〇)

在十九世紀中葉，費拉得費亞市政府，由一複雜之制度組成，在此制度中，責任由市長與十二個議會委員會分擔，而市以外人口業經稠密之區域，則由各種複疊之地方機關治理之。除費拉得費亞郡與市外，尚有九個其他已組成法人之區，六個市邑，十三個鎮區，與十個掌理特別事務（恤貧等）之立法局長，共計「有四十個政府或

準政府，掌理全國內最小之郡之事務，因彼等之輔助，此市之市政，無疑爲最惡劣者。」（註一）

經過十年之鼓動與討論後，於一八五四年，通過一合併法案（Consolidation Act），依此法案，費市之境界擴大，以包括費郡之土地，約有二十九個地方團體，或被廢除，或被吸收。在一九一九年採用一新市憲。依此市憲，市長——選任四年，不得連次重被當選——有廣泛之權力，內中最著者，爲彼有否決議會之任何法令或決議之權利，惟議會得以五分之三之可決，再次予以通過。有十一個經常的市行政局，每局由一局長掌理，彼係由市長任命，但市會計員，審計員與收稅員，則由人民選舉。議會之議員，每二〇、〇〇〇選民選舉一人，並有美國市立法部之普通權力。有一文官考試委員會（civil service commission），包含委員三人，由市議會委派，該委員會編製一切職位之名冊，但民選或由市長任命之職位除外，該委員會並籌備以競爭考試，或其他方法，由名冊中遴選。

#### 區域與地位之變更

「村」之升爲「市」，由邦立法部決定，普通普付諸複決。在許多邦，市之人口，有一最少之限度，此在前業經述及。

約三分之一之邦，規定改變郡之境界，須實行地方複決，更有相同數額之邦，規定一郡之一部分，如移轉於他郡，必須「準照比例」整理債務。在較老的各邦，新郡之設立，或郡境界之變更，現已爲稀有之事。

市之擴張，普通由邦立法部通過法案，使其經有關係之居民複決後，合併一郡或一郡之一部分，在此合併後，

郡政府制度，普通繼續與市政府並存。

## 財政

地方政府關於捐稅項目與數量之課稅權，受聯邦與邦法律之限制。其借款權與償還間期，向例亦有一最高限度（許多市均已達此限度），但甚少有借款須得上級機關批准之制度。

市與郡之最重要收入來源，為普通財產稅，占總收入二分之一至四分之三，其比例在郡較在市為高。此稅係對不動產之資本價值課徵者。

其他收入來源，為特別財產與人頭稅，公營企業之收入，特別稅，商業與非商業執照捐，道路特別使用費與邦之補助金。

有十四個邦允許各市對各種汽車課稅，更有其他七邦允許市對出租用之汽車徵收執照捐。郡僅可徵收業經明白允許之捐稅。村與鎮議會有一受限制之課稅權，並普通可關於市街之改良，徵收特別稅。少數村鎮有借款權。

邦對地方政府，極少予以財政上之援助。在一九三〇年，由中央來源而得之收入，僅及總歲收每人七三·三二元中之四·二一元。補助費總額中，百分之八八·一，充教育用途。

在各邦，維持公立學校之經費，由各邦付給一部分。在一九二五年，此比例數自百分之二·二（甘薩斯 Kan-

bag) 至百分之九三·八 (德來威爾 Delaware)。

郡課稅估價員之估價，爲邦、郡，或市集之一切捐稅之根據，如有不服之情形時，得向郡議事會提出控告，課稅估價員之行爲，必須遵照憲法與法律中之若干規定，此在法院可強制執行。近年來在二分之一以上之邦，已設立邦捐稅委員會，有監督地方估價之權。

在無特別郡課稅估價員之邦（包括新英格蘭諸邦與紐約）財產之課稅估價，委託於其他郡官吏，更普通者，此爲鎮或鎮區之一種職務。普通由郡政府行使若干監督。

### 對地方政府之控制

在美國，地方政府視邦政府爲顧問團體，而非監督團體，此已成爲習慣。各邦從未採用規定各種公務之最低限度之政策，除教育事項外，實際亦未採取邦補助之方法，雖有補助，亦無關重輕。

大概由於此諸理由，故地方政府除關於借款與課稅權之限制外，幾完全不受外界之控制。但邦政府現方開始重視鄉區之地方行政，結果，不僅擴張控制，抑且實際將職掌由地方政府移轉於邦政府自身，此在前業經述及。而且，邦增加控制之事，不乏實例，吾人於此可特別提出一例，即紐支西邦 (State of New Jersey) 之市帳目部 (department of municipal accounts) 是。此部以一九一八年之法案而成立，又於一九二一年加以擴充。依照關於此部之法律，此部部長有獨裁之大權。彼規定市審計之性質與範圍，在通過捐稅法令之前，查照一切

市預算，並命令添加曾經遺漏之任何必須履行之項目。在估價超過三百萬元之市，地方帳目須每年審查一次，在他處則每二年一次。爲辦理此審查起見，私人查帳員經過考試後，由市帳目部部长發給執照，稱爲「已登記之市會計師」(Registered Municipal Accountants)。

有六邦僅對地方政府之預算行使控制。邦之衛生部，有時對普通衛生狀況行使監督，該部在四十七邦有制定關於地方衛生活動綱領之章程之權，在其中二十六邦，衛生部可關於特殊狀況或特殊之市，發布特殊命令。在此種控制下之最普通事項，爲職員，生死統計，與市自來水工程以及垃圾處置辦法。在各邦，對教育幾均已行使普通監督。

### 公共事務之行政

公共衛生——在美國，於邦衛生部開始設立之前，市衛生機關業已存在五十餘年，但在最近五十年來，邦衛生機關之數目及其權力，尤其對地方團體之控制，已逐漸增加。

市之衛生局，大多由小委員會掌理，但現今各市漸傾向於單獨負責長官之原則。許多衛生委員會必須由營業醫生組成，或至少須包括營業醫生爲委員。

近年來衛生機關已有堅持任命郡及市之地方衛生官吏之權，現今在約一半之邦，允許郡設立衛生委員會，普通且許其制定與實施保障人民衛生之章程。在許多邦，亦有鎮衛生委員會，普通由任命之委員或官吏組成。



教育——教育行政，在美國非爲普通地方政府之職務，而在各地幾全由獨立之委員會辦理，委員爲無給職。在一九一九——二〇年，教育經費之款，百分之九四，由地方徵集，但在一九三〇年，僅有百分之八〇，邦之教育補助金，近年來已逐漸增加。

就區域而言，城市集爲辦理初級教育之單位，除最小者外，其他一切城市集並辦理中級教育。在鄉區，普通已設立特別學校區，遠較郡爲小，往往與郡毫無關係，但區制漸趨廢除，而代之以大單位制，且在許多邦，已採用郡區域以使用行政之形式更爲集中，特別選出郡教育委員會，掌理教育。

在大多數市，學校委員會由人民選舉，但在少數場合，則由市長，市議會或法院任命之。普通委員會之委員，不及十五人，在少數場合，且僅有五人。

實際上在各市，委員會經由一特別訓練之官吏普通名學校監督 (superintendent of schools) 者行使職權，此監督由委員會遴選，任期自一年或二年至五年或六年。

在最近五十年左右，邦政府對地方政府之控制，已逐漸增加，但關於此事項，地方委員會仍享有甚大之自治權，在此方面以及在他種之行政上，邦對市之控制，普通遠不及對鄉區控制之嚴密。

道路——邦委員會大致負除市以外在本區域內一切道路之責任，但自一八九一年以後，關於道路之建築，邦普通已對郡與其他地方區域給予補助金，並行使監督，在許多場合，在邦道路局之指導下，建築邦路，其費用由邦給付三分之一至四分之三。維基尼亞在一九三二年制定一法律，規定一切地方道路，受邦之監督。近年來聯邦

政府亦撥出鉅款，以與各邦合作建築國道，各邦又將經費之一部分，責成各郡負擔。至一九二八年，已完成之聯邦補助的道路，達七〇、〇〇〇哩以上。

公共救濟——恤貧爲委託於郡之最早職務之一。在大多數之邦，此事由郡委員會直接監督，甚少取得邦之補助或受其監督，但在數方面，直接的邦行政，方在擴張中。

市關於本區域內之恤貧事項，向例亦有若干權力，但迄於最近爲止，市政府並未充分行使此權，而大致聽憑教會與其他慈善機關之私人行動辦理恤貧，除關於機關之監督外，此種情形似尙未變更。

許多慈善機關由邦長與參議院所委派之無給的邦委員會管理，或有時由包含受給的官吏之管理委員會（Boards of Control）管理之。

除工人之賠償，與寡婦領受恤金之少數實例外，無所謂「社會保險」制度。

警察——市警察隊爲市政府一正式之局。警察隊在各處幾均由一單獨之官吏管理，並依軍隊編制法編制之。

在郡內，郡長爲一民選之郡官吏，亦爲邦政府之代表，負維持法律與秩序之責任，但彼無正式編制之警察隊。除市而外，郡之其他分區，向例有其自己之地方警察官吏，其職責與郡長之職責相似，但非受其管轄，惟郡長之權力，在名義上擴張及於全郡。在十五個邦，有邦警察隊之組織。

## 結論

在美國地方政府之原則，與在歐洲盛行之原則，無論爲英國式或大陸式，均大有不同。

最初之英國民族，未帶來地方代議政府之觀念，此種觀念在大不列顛係在彼等之時代以後發展者，故在美國從未表現何種生氣。而在另一方面，效法法國制度之集權，亦難實現於面積廣大，組織散漫之新國家。故此，在美國於改革方面積極從事之各種努力所欲克服之困難，亦與他國所經驗者不同。

困難之發生，大致由於以前堅持一種主張，即民主之理想，僅能由直接選舉一切官吏之方法實現之，實際上產生一種任期短促，專門資格缺少之制度。此制度之又一結果，爲將組織嚴密之國家政黨引入一切市選舉中，此亦發生困難之一原因也。

美國之人民，來自許多風俗習慣俱各不同之舊國家，不能共同信仰某一種地方政府之形式，且對此問題，不甚注意，人口之特質如此，亦發生一種困難。

故在諸市政改革家之各種綱領，與在地方政府方面已作之各種實驗中，似無使人民更多與更積極參加其自治之願望，而大體上認此爲一商業性質之事，目的在保證地方事務行政之效率與忠實。最有力之證據，爲市經理制之傳佈，極爲迅速。

在另一方面各市「直接治理」(direct government)與「自治」(home rule)之顯著擴張，實表明勝

利屬於自治政府，而非屬於中央政府。

現今之趨勢，爲擴張邦政府對鄉區之權力，此亦非由於何種中央集權之原則，其目的亦在乎效率，蓋現代發展之傾向，爲使許多種公共事務之治理，有最優良成績起見，需要區域擴大，且邦政府實行此擴張時，亦不受市集或地方議會之古代遺習之阻礙也。

不願望一般人民參加地方自治，有一附帶條件——無論如何，在各市爲如此——即民衆之若干部分，關於在其他舊國家普通除中央政府或地方政府自身外，無人過問之事項，多自動創制是也。

此關於城市設計尤爲顯著。在歐洲，已採取此原則之國家，以普通法律委託或命令地方政府採取必要之行動。在美國，往往一羣商人先自動創制，並在計劃之預試上，耗費許多時間，精力與巨額金錢，而後再將該計劃提交地方政府實行。關於公共娛樂與公共衛生之普通設備，即有此種情形。

關於教育，此不被認爲普通地方政府之一職務，普通人民之參與，實際上甚爲普遍，地方人民對學校之管理，極爲關心。

(註1) "History of the Consolidation of Philadelphia" E. K. Price. (1873.)

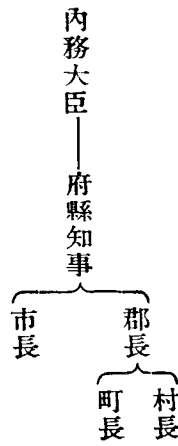
### 參考書

The Government of American Cities, W. B. Munro (4th edit., 1926 Macmillan).

- County and Township Government in the United States. Kirk H. Porter (1921. Macmillan).
- Local Government in the United States. Herman G. James (1921. D. Appleton & Co.).
- The Modern Development of City Government in the United Kingdom and the United States. E. S. Griffith (1927. Oxford University Press).
- American City Government and Administration. Austin F. Macdonald (1929. Thomas G. Crowell Co.).
- The Government of Metropolitan Areas (1930. National Municipal League. New York).
- County Government and Administration. John A. Fairlie and O. M. Kneiser (1930. Century Co., N. Y.).
- Governmental Organization within Greater New York (1931. Institute of Public Administration, New York).
- The City Managers Year Book.
- The American City. The National Municipal Review. Public Management.

## 第二十七章 日本 (Japan)

日本之地方政府制度，係在日本於一八七一年廢除封建制度以後由中央政府產生者。其組織大綱，有如下表：



在若干區域內，尚有代議會與參事會。

### 地方政府之區域

日本本部（即北海道除外）為推進行政起見，分為四十七府縣，其中三個，包括東京，京都與大阪三市，稱為府，其他則稱為縣。

北海道為北方之一島，現仍在拓殖中，未劃分為府縣。

府縣之面積最大者幾有六、〇〇〇方哩，最小者，約有七〇〇方哩。人口自四五四、六七三至約三、七〇〇、〇〇〇不等。

郡產生於一八七八年，在一八九〇年，成立地方自治團體制度，但至一九二一年，此制度被廢除，現今之郡，僅爲府縣之行政分區而已。

在維新以前，有所謂「五人組」者，係自治團體。依照一八七八年之法律，市町與村設立於府縣之下，至一八八〇年又通過法律，規定此諸種區域設立民選議會。

在日本本部，村之總數，在一九二三年二月，有一〇、二一六個，町之總數，有一、三八〇個，市之總數，有九二個。町村之人口，自一三七至八〇、七八九不等，市之人口，自二二、八三八至二、一七三、二〇一（在一九三〇年爲二、四五三、五七三）不等。

在北海道，町村分爲「一等」與「二等」二類，前者有一〇〇個，後者有一五二個，尙有二十一島町村。市之人口，無法定限度，但實際上市普通必須有人口三〇、〇〇〇。

朝鮮（高麗）分爲十三道，道又分爲二二〇郡。有十二府，與二、四九三邑，面（相當於町，村）

### 地方政府

現今之地方政府，有兩類，一爲地方上之國家官吏，一爲地方公共團體。

地方上之國家官吏，爲北海道廳長官，府縣知事，警視總監，郡長，市長，各島行政官，北海道廳長官所屬各地方官與邑面長。

地方公共團體之機關，有（一）議決機關與（二）執行機關。前者爲代議會，後者爲個人。

決議機關，爲市、町與村會，選任四年，議員之數目，比例於人口，在市，至少爲三十八人。在町村，至少爲八人。議員爲無給職。

在市，尚有市參事會，由市長、市助役，及由市會就其自己之數目中選出之六人至十二人組成，此選出之人員，其任職期間，與市會議員之任期同。

東京之民選議會，包含八十四人，參事會由市長一人，市助役三人，與由市會選出之人員十二人組成。全市分爲十五區，每區有一由市長任免之區長與一民選之區會。

市之執行長官爲市長，彼由天皇勅令（由內務大臣發布）就市會推薦之三人中擇一任命之，任期四年。市長爲有給職。

町村之執行長官，爲町村長，由町村會選出，惟須經府縣知事批准。彼等普通爲無給職。

主要之有給官吏，由市、町或村會任命，惟須經內務大臣府縣知事或郡長批准。小官吏則由市長或町村長任命。

市町村會必須維持並管理道路，初級教育，登記，徵兵，城市設計，並執行有關防止傳染病，清除污物，與種牛痘



之法律。彼等收集國家稅與地方稅。其任意處置之權力頗廣大，包括關於溝渠，自來水，公園，墓地，火葬場，電車與汽車事業，電燈與煤氣之供給，住宅，公共浴所，市場，醫院，貧民院等之各種權力。

市町村組合，可爲任何共同之目的。自由組織，經由選任之組合事處理事務，此種組合，亦可由府縣知事強迫組織之。主要爲灌溉稻田而設立之水利聯合會，甚爲普通。

### 區域或地位之變更

如町或村廢除，或新設立時，府縣知事，聽取有關之町或村會之意見，於採納府縣參事會之議決，並取得內務大臣之許可後決定之。

如提議廢除一市，或設立一新市時，則由內務大臣於聽取有關係之市，町或村會與府縣參事會之意見後決定之。

當有關區域之大多數居民希望批准其請求，俾可最後有完成自治之望時，縱有人對此加以反對，如其占極少數，則普通尊重此請求。

關於市，町或村境界之變更，法律上並未規定何種條件，但實際上因變更境界而合併之區域之居民，必須在彼此間消除情感上，習慣上與生活情形上之意見，而且其財政負擔，亦不應發生劇烈之改變。特別關於市，居民必須構成一稠密之市區，房屋排成行列，或至少有達到此種狀態之望。

## 府縣

在北海道與府縣，均有道，府或縣會與參事會，其組織原則與市同

執行長官爲北海道廳長官，與縣府之知事，尙有許多附屬官吏，均爲中央政府之官吏。府縣之職務，均經一一規定，包括瘋人院，感化院，及師範學校之設立與維持。

## 選民

地方代議會，（公共團體）由公民選出。公民必須爲年滿二十五歲以上之日本男子，有獨立之家庭，並須在前二年，曾以本市，町或村之居民之資格，繳納直接地方稅，並未曾因困難或貧窮接受公款之救濟。被宣告爲無力之人，準無能力之人，以及曾被處以六年之禁錮或懲役以上之刑之人，均不得爲公民。

凡公民如曾繳納直接國家稅一年，即可充任本市，町或村會之議員，與本道，府或縣會之議員。大多數官吏，牧師，初級小學教員，現役陸海軍人員，以及與地方政府有契約關係之人，均不得充任代議會職員。

與市長，町長或村長或收入役，助役，或市顧問有父子或兄弟關係之人，不得充任市，町或村會議員。而且，二人彼此有父子兄弟關係者，不得同時充任市，町或村會議員。

財政

地方政府經費之來源，爲地方稅，國庫或高級機關之補助費與協款，以及企業、財產等之收入。

地方政府得課徵適合本地方實際情形之特別稅，即在國家稅上，或在高級機關所徵收之地方稅上，徵收附加稅，各種國家稅之附加稅，均由法律限於一定數額。僅當由其他來源而得之收入不充足時，始徵收地方稅。

國庫對警察與強迫教育之經費，可給予一定之協款，對防止傳染病，國家與府縣道路、溝渠、土地開墾與改良可耕土地之費用，亦可給予補助金。

爲償還地方政府之債務，或籌措可產生永久利益之經費，或因發生天災等，而必須借款時，俟地方代議會通過決議，並經內務大臣與大藏大臣批准後，始可借款。批准之權，一部分亦委託於府縣知事。

徵收各種新地方稅，或在間接國家稅上徵收附加稅。通過關於超過四年之支出之決議，與普通由市、町、村徵稅超過一定限度，亦須呈請內務大臣與大藏大臣批准。

但六大市——東京、京都、大阪、名古屋、神戶與橫濱——在此一切事項上，無需呈請批准。

在府縣與北海道，設立或變更租金，處分不動產，與通過關於繼續支出之決議，均須呈請內務大臣批准。

當某一市、町或村未曾將依法應有之支出，或依照有關政府機關之權力所命令之支出，列入預算內，府縣知事可將此支出添入預算。

內務大臣對於府縣預算內其所認為不正當之項目，可削除之。

在一九二三——二四年內，地方稅，協款與營業等之收入，在地方政府之經常費中之比例，有如下表：

	府 縣		市		町 村	
	百分比		百分比		百分比	
地方稅	八五		三〇		六九	
國庫協款	一三		四		八	
高級機關之協款	—		二		三	
營業等之收入	二		六四		二〇	

在一九二三年，町村地方稅稅收五分之三，得自府縣房屋稅之附加稅，其次最大之項目，為土地稅與雜種稅之附加稅。其他來源，為所得稅與營業稅之附加稅。在各市，在（一）國家與營業稅，（二）所得稅，（三）房屋稅與（四）雜種稅上所徵收之附加稅稅收，以及直接徵收之特別稅，各佔總稅收百分之一五至二〇。

同年各府縣收入約三分之二，得自土地稅之附加稅，其他主要項目，為房捐，雜種稅，及國家稅與商業稅之附加稅。

府縣參事會可由參事會之名譽職參事會員中選組委員會，以審核府縣之收支。當審查帳目時，府縣知事或由彼指派之一政府官吏或非政府官吏，必須出席會議。

市，町村之收支，每月在一定之日期內審查，在每一會計年度中，至少必須舉行二次特別審查。審查之責，由市，町，村長負之。

會由中央政府領受協款之公共團體之收支帳目，亦由會計檢查院予以審核。

### 對地方政府之控制

町村第一受郡長之控制，其次受府縣知事之控制，市直接受府縣知事之控制。內務大臣對一切地方政府有監督與控制之普通權力。

除若干財政事務須經批准，已如上述外，在市町村，以下事項亦須取得高級機關之許可，即：

- (一) 制定或修改市町村之章程；
  - (二) 處分或重大的變更在歷史、美術或文學上之重要物品；
  - (三) 市長之退休；
  - (四) 市顧問之就職。
- 在府縣，則有下列各項：
- (一) 處分或重大的變更在歷史、美術或文學上之重要物品；
  - (二) 劃分選舉府縣會議員之區域。

內務大臣可下令解散市町村會，並可下令解散府縣令，惟此須呈請天皇批准。

府縣知事（與郡長對町村會）可取消府縣、市、町或村、會之決議，或府縣或市參事會之決議，如選舉非法，可予以取消，如代議會或參事會之行爲逾越權限，亦可予以取消。

府縣知事對市町村長及市町村之其他非政府官吏，執行懲戒權，郡長對村町長及町村之其他非政府官吏，亦行使懲戒權。

### 公共事務之行政

公共衛生——市町村設立傳染病醫院，隔離醫院等，執行清除污物與消毒之辦法，委派辦理傳染病預防之委員會，並使其實行檢疫與預防之任務，並須負擔種牛痘與預防傳染病之費用。府縣擔負設立檢疫委員會等之費用。

海港檢疫，由府縣知事監督，並由一海港局或一緊急海港檢疫所執行之。

厲行清除市街與維持清潔之法律，向例僅實施於市內，但府縣知事得將法律全部或一部實施於町村，或任何部分。

教育——概括言之，負設立普通初級學校責任之團體，爲市、町與村，或有關之學校區。如町或村之財政來源，不足以設立一初級學校時，郡長可使此町或村聯合他町或村，爲辦理此事務，組成一町村學校組合。

北海道與各府，均須設立一中級學校，一高級女學校，與一師範學校。國務大臣可命令北海道或任何府縣於當地情形有需要時，設立一商業學校。北海道與各府縣可設立大學與高級學校，彼等與各市，亦可設立實業，商業與工業學校。市町村與市町村組合，可設立中級學校，高級女學校，商工業學校，及高級小學校。

道路——關於國道之職務，委託於地方政府。此外，公共團體可任意建築道路，惟須取得監督機關之許可與批准後始可爲之，用費由公共團體自身負擔。

警察——地方政府無警權。警政爲國家職務之一，由北海道廳長官與各府縣知事執行之，在東京，由警視總監執行之。

### 參考書

- Le Japon, politique, économique et social. H. Dumolard (1905. Paris: Armand Colin).  
Transactions of the Asiatic Society of Japan, Vol. 42, Part I. (1914. London: Kegan, Paul, Trencher & Co.).  
The Making of Modern Japan. J. H. Gubbins, C. M. G. (1922. London: Seeley, Service & Co.).

## 第二十八章 摘要

### 中央集權與地方分權

比較各國地方政府所享受自治權之大小，乃一至爲困難之事，一由於實際之情形，可與嚴格之法律規定大有出入，二由於應注意之因素，殊爲衆多。

例如，在大多數歐洲國家與美國，凡未經法律明白禁止之事務，地方政府即得爲謀公共利益而辦理之，但在大不列顛，英屬領地與日本等國，則凡未經國會法案明白委託之職權，地方政府即不得執行，吾人乍觀之，似覺前者之地方自治權，較後者之地方自治權爲大。然而在前一種場合，「行政監督」(tutelle administrative)——即高級機關對行政行爲所行使之控制——可使吾人所想像之地方自治權，僅屬表面上的，在後一種場合，職權雖經嚴格限定，而地方政府在執行其職權時，不受拘束，前者之地方自治權，實遠不如後者之地方自治權爲廣大也。

在任何國家，如市集議會關於財政事項之決議，非經高級機關批准後，不能有效，則謂市集享有甚大之自治權，實乃毫無意識。復次，一市之執行長官，於其行政行爲上，或頗能不受外界之控制，但若該執行長官之任免，受高



級機關之控制，則所謂自治權，亦即有名無實。

抑英國人尙別有一種見解，此在緒論一章中業經述及。英國人深信真正之自治，意即全體人民藉代議會參加政治，代議會本身握有立法，執行於行政之權力，而排除其他任何團體或個人。故此，執行長官，如不受代議會之控制，或將一市之實際治理，授諸一市長或一小羣委員至若干年之久，縱或其由地方選出，而由英國人觀之，此並非自治。

在大多數歐洲國家，對低級地方政府行爲之普通控制，由一官吏如郡長者行使之，彼爲中央政府在本郡或同種行政區域內之代表。（註一）此種控制之程度，在法律上與在實際上，國與國異，甚而即在同一國家，市往往因各個官吏之個性而有差別。

法國之郡長，對本郡內之一切市集（包括大市，）有廣大之控制權，並且由於彼自身直接對中央政府負責（巴德萊米先生（M. Barthélemy）稱彼爲「由中央政府自由任命並隨意能免……之一政治代表，」）故在法國，中央對地方政府之控制，甚爲完全。甚至郡長可以停止市集議會，國家首腦可以解散市集議會，且此種解散並非不常有之事。

在比利時，控制可由區監，常務委員會，省長或國王行使之，隨情形而定，但比國之市集所享受之自由，較法國之市集所享受者爲大。在荷蘭，國王可以根據違法或違反公共利益之理由，而廢棄市集之任何決議，並由省執行部行使控制。

在挪威，地方政府之一切決議，均須呈請郡長批准（郡長相當於法國之郡長），如議案交回議會，而仍未以三分之二之多數通過時，少數派可要求將該項決議呈請國王核奪。在丹麥與瑞典，市集之若干種決議，亦須呈請批准，特在後一國家，地方自治之傳習，頗爲有力而已。

瑞士之市集，除關於委託的中央職務如警察等事項外，不受任何高級機關之控制。然而，邦政府如認爲市集之行動可危害其財政安定時，有加以干涉之權。

依照西班牙之法律——包含於一九二四年與一九二五年之法案與法令中——地方政府似頗不受任何外界之控制。共和政府已宣稱贊成地方政府享有廣大之自治權，行將制定之新市集法，可望不致趨向中央集權方面。

在芬蘭，市集之自治權，亦甚廣大。但在該國以及保加利亞、匈牙利與拉特維亞，有若干種事項——而且在愛沙尼亞，任何議會之一切決議——必須呈請高級機關批准。

在控制方面組織最精密者——惟此不必定即含有實際上對市集自治權予以最嚴厲限制之意——當推德國。例如，在普魯士，鄉市集第一先受縣令之監督，次則受區督察員之監督。關於其他機關之控制，除區督察員外，尚有總督察員，而最高之督察權，則由內政部長行使之，然而對地方行政之監督，實際上限於視察行政之遵照法律與否而已。地方政府之行動，亦受行政法院與行政機關（即縣委員會，區委員會，省參事會與最高行政法院）之法律的控制。

經由行政法院之裁判權行使控制之制度，實行於大多數歐洲國家，惟詳細情形，大有差別，在一摘要中難以論述。法國之制度，雖在組織上不及德國之精密，但在行動上似最爲完全。

行政法院雖在一方面，爲受理個人對地方政府決議所提出之控告之法庭，但在另一方面，亦保護地方政府本身，免致其權利與利益，受中央政府不正當之侵犯。

在大不列顛，英屬領地與美國，無此種行政裁判權。在大不列顛，地方政府決議之合法與否，僅能由普通法院裁判之。但關於除財政事項（容在後面論之）以外之若干種事項，中央政府行使控制。例如，任何地方政府之章程，必須呈請一中央政府之部批准，城市設計之計劃，亦須呈請衛生部長許可。但地方政府之普通決議，可直接生效，而無需在任何時期呈送高級機關。在英屬領地，亦遵從相同之原則。

在美國，除財政限制外，地方政府於其權力所及之範圍內，幾完全不受外界之控制，在已採用「自治市憲」制度之諸邦，其情形尤然。

### 財政上之自治權

對地方政府所行使之財政控制，可有下列方法，即：（一）對彼等之收入來源，加以限制，（二）概算，預算案或其他關於財政之事項，在實施以前，須呈請高級機關批准，或（三）高級機關審核帳目。

（一）來源之限制——各國對此幾全以法律規定之。地方依照法律得爲地方之用途，自行徵收若干種稅，

或在若干種國家稅上徵收附加稅，或同時實行此二種方法。在法蘭西，比利時，荷蘭，意大利，西班牙，德意志，瑞士，匈牙利，日本及其他國家，實行附加稅制度，可適用此制度之稅，當由法律予以確定，附加稅所能徵收之數額，亦嚴格限定。

可適用此制度之稅，幾常包括土地與房屋稅，普通尚有所得稅（如有此稅時），有時更有商業，房租及其他事項之稅。

在大不列顛，地方政府限於徵收一種地方稅，即對土地與房屋之年值所課之稅，但除極少數例外，此種地方稅之稅率，無何限制。在美國與英屬領地，土地稅為地方政府收入之主要來源，但在前者，常就資本價值估價，而在後者，在少數場合就資本估價，在其他場合，就年值估價。

在數國家，地方政府可直接徵收一種地方所得稅。在荷蘭，地方所得稅構成市集收入之大半。在瑞士之許多邦，市集徵收一種地方所得稅，此種稅在挪威，瑞典與丹麥，且為地方收入之一主要來源。在加拿大之數省，地方所得稅，可以徵收，但實地徵收者甚少，地方所得稅所可徵收之稅率，向例有一法定限度，但在芬蘭，則無此限度。

入市稅在歐洲過去往往為市集收入主要來源之一，現今在法國已大為減少，在他國更為少有。在歐洲以外，除英屬印度而外，極少實行之者。

除大不列顛而外，在其他各國，幾皆許地方政府對許多特定項目課稅。法國之法律將此種項目列為一甚長之名單，愛沙尼亞之法律亦然，在瑞士，各邦之規定，頗有出入，在大多數歐洲國家，地方政府可徵狗稅一類之稅。但

此種稅之稅收，在任何國家，僅構成地方總收入中之一極小部分。至少有一國家——匈牙利——其市政府對國家所不課稅之任何項目課稅。在比利時，理論上亦如此，惟須呈請國王批准，但在實際上，比國之市集，現今在此方面頗少自由。

近來德國之法律，對地方政府收入之來源，已大加以限制。共和憲法與一九二〇年之國稅法（State Taxation Law）中規定中央政府控制全部或一部分供中央用途之一切賦稅，此影響及於地方政府及各邦之財政。一九三一年與一九三二年之緊急法律，更加重（縱即為暫時的）此種情勢，致使地方政府極蒙不利。此固非德國所特有之情形，在一九三二年之國際會議中，有許多人稱經濟恐慌已使地方自治權威感受若是之打擊。

（二）由高級機關批准預算案及其他——在法國，市集預算案由郡長決定，最大市之預算案，更須由大總統依內政部長之意見批准之。在比利時與荷蘭，市集預算案，受省政府之控制，在羅馬尼亞，市集議會關於估價或徵收之一切決議，均須呈請內政部長批准，內政部長依從高級行政議會之意見。

在斯坎的納維亞諸國，德意志各邦與西班牙，關於市集預算案，雖可規定須呈請高級機關批准，但除關於徵收新稅之少數情形外，向例並不需其批准。在日本，關於徵收新稅，與期限超過四年之支出，及少數其他財政事項，須呈請內務大臣與大藏大臣批准。

極強烈之控制方法，所謂「添加預算項目權」者——即高級機關將必須履行之職務所需之經費項目，添入市集預算案中，之權——實行於日本，法蘭西，荷蘭，波蘭，匈牙利，土耳其及德意志數國。

在大不列顛，英屬領地與美國，除借款外，關於其他財政事項，高級機關無預防的控制。

地方借款，須經中央政府或其代表批准，僅在少數場合，數額少，期限短之借款，可不經過此種批准手續，此幾已成爲普遍之規則。

但在美國，關於借款之控制，非採用每次借款須經批准之方法，而係在邦憲法中對地方政府所能借之總款額，規定一最高限度。

在英格蘭與威爾斯，每次借款，均須先經一中央政府之部——普通爲衛生部——批准，但在蘇格蘭，地方政府享有較大之自由。在英屬領地，必須取得邦或省長之批准。在加拿大，除須經批准外，省之法律，普通尙規定一地方政府之債務總額，不得超過能課地方稅之一切財產之可估價值百分之二〇，惟此規定，不甚有效。

在法國，期限在三十年以內之借款，如每年之償款，未使附加稅超過最高限度時，無須呈請批准。經郡長之許可，此最高限度可以超過，參事院更可以命令許借款期限超過三十年。在西班牙，期限不超過九十日之借款，不需經過批准，市議會更可在借款所由舉行之事項之收入六分之一之限度內，自由借款，在挪威，期限超過五年之借款，須經國王批准。此皆甚普通且大同小異之實際例證。在瑞典，一切超過一定數額之借款計劃，均須由財政部長加以審查，如借款者爲市，更由瑞典市聯合會之財政委員會協助審查，此尤堪注意者也。

(三) 中央政府之審核帳目——在大多數（如非一切）國家，如其市集預算案必須呈請高級機關批准，則市集之最後帳目，亦須呈送高級機關。此並不必定謂在此諸國家，有一種有系統之政府審計。在補助金構成地

方政府收入之大部分，並以所補助之職務之圓滿執行爲給予要件之國家，中央政府於帳目清結後之審查，最爲重要。

在英格蘭與威爾斯，中央政府對地方政府帳目之審核，由衛生部長監督之，市議會之若干種帳目，與其他市政府之一切帳目，均經中央政府予以審核。

在荷蘭之數省，省官吏對市集帳目，行使監督，荷蘭市聯合會並曾設立一專局，依互相之同意，審查三八六個市集政府之帳目。在羅馬尼亞，市集帳目，由高級審計院 (Haute Cour des Comptes) 審核之。

審計有時（但非一致）由瑞士之邦政府，南非之省政府，澳大利亞之中央視查員執行之。在加拿大之大部分，查帳員由地方議會委派，但奎拜克省任命視察員，應鄉市集之要求，審查其帳目。

在美國，邦審計亦有數例，尤其在紐支西，有一完全之審計組織，但此非普通之事。

### 官吏

地方政府與其官吏之關係，有關於地方政府之自治權者甚大。

在大不列顛，所謂地方政府官吏，意即民選議會所雇用並聽從其命令之人。官吏與議會間有此種關係之事實，毫不發生問題，且亦從未有主張不如此之提議。在最重要之市，市書記雖其左右議會之勢力，爲人所共認，雖其在公共生活中占有重要之地位，但對彼爲本市議會之僕人之一事實，則永不思有所辯論。

英國人對於「官吏政治」或官吏統治，極爲厭惡，故在地方政府中民選議會爲至高無上之原則，似無崩潰之可能，此爲可無疑義之事實。在大多數英屬領地，亦實行同一之原則。

在美國，則所取之態度，與此不同。其基本觀念，爲主要之地方官吏，直接向全體人民負責。由於此種觀念，遂致產生一種不良之制度，卽一切官吏幾全由人民選舉是也。——美國城市現方努力擺脫此種制度。美國市政府之最近發展，爲市經理制，吾人所應注意者，卽不僅加拿大有數市已委派市經理，而且愛爾蘭自由邦亦已明確採用（無論如何暫時）此制。

但市經理雖有廣大之權力，嚴格言之，仍爲一僕人，而非一主人。拉丁國家之郡長或省長與德意志之城市長，則爲彼等所屬之團體之主人，而非其僕人。彼等雖爲受給之官吏，但絕非隸屬於民選議會。實際上彼等在其自己之範圍內，誠不曾爲獨裁者，地方議會除投票決定實施政策所需之款項外，不過爲顧問團體而已。

法國之市集長雖不受給（惟可領受巨額之辦公費），並僅選任四年，但爲議會之執行首領，同時又爲中央政府之地方代表，握有廣大之權力。由於此雙重資格，彼雖係由議會選出，但隸屬於郡長，且可由國家之元首罷免。在美國之許多市，市長（領受薪俸）亦占有勢力之地位，與德意志之城市長同，惟因其選任之期，遠較短促，且有時受「罷免權」之控制，致使其勢力稍形減弱。

在比利時與荷蘭，受給之市集長，由國王任命，任職四年，充市集議會之主席。在瑞典，法定的市長亦由國王任命，但彼所居之地位，多少具有獨立性，非行政的，而爲司法的，且不充任市議會之主席，議會自選其主席。



在西班牙、丹麥、挪威與南非，市長由議會選出，任期甚短，並任議會之主席（惟在挪威，彼爲一市書記式之官吏）。在瑞士，彼由市集大會（即選民全體）選出，在加拿大，彼幾常直接由人民選出。澳大利亞之數省，規定市長由地方議會選出，有數省規定直接選舉。在日本，市長爲一有給官吏，由天皇任命，任職四年。意大利之市集長之地位，較高於他國之市長，易言之，彼本身實即地方當局也。

大不列顛市長之權力，從未限定，但其地位與法國之市集長或德國之城市長頗有不同，彼每年由議會選舉，爲市之顯明的代表，其職位被人視爲一種榮譽而威嚴之職位。彼充任議會之主席，關於市之一切事務，議會常與之商討，但其勢力之大小，大抵有賴於其個性。

關於較大之區域——郡或省——之長官，英國郡議會主席所占之地位，與市長在市內所居者相似。但歐洲大陸各國之郡長，縣令或省長則均由中央政府任命，並對郡或省議會以及郡或省內各市集議會，行使廣大之權力。

在法國與其他數個歐洲國家，長官與屬吏。在較大之區域，概由郡長或相似之官吏任命，在市集，概由市集長任命，在其他各國（包括大不列顛與荷蘭），由議會任命，或在屬吏方面，由議會對局長之任命加以承認，在大不列顛，各局之長官，在少數場合，未經主管部長同意，不得逕被免職。

在美國，有委員會制，在他國例如比利時，與荷蘭，亦有一執行委員會，行政各部分之責任，分別委託於各委員，此種委員，或可被視爲各局之長官。在前一場合，委員係直接選出，其所擔任之特殊行政部分，有時在選舉時指定，

有時則否。在後一場合，委員係由市集議會選出，但在此二種場合，委員均非專門人才。

在數國家，地方政府官吏之地位，經立法部予以確切規定。例如，在法國，自一九一九年以來，法律規定人口超過五、〇〇〇之市集，須訂立一確定之「規程」，規定其職員任命、陞遷與懲戒之原則，參事會並會制定一模範規程。在比利時，有一法律規定市集秘書與歲入徵收員之最低薪額。在匈牙利，地方官吏之等級，與國家官吏同，並須經過從政考試，而羅馬尼亞之法律，則為一切市集官吏設立一法律地位。

### 執行部（註二）

依照英國地方政府制度，民選議會本身即為地方當局，握有一切之地方治權，執行部——由官吏所組成者——完全聽從其命令。在英屬領地，大體亦同此，在巴維利亞與威吞堡，亦實行與此略似之制度。在美國關於此方面之制度，因種類過多，在一摘要中頗難予以說明。

但在許多國家，民選議會之執行部，——或為一個人或為一團體——大致不隸屬於議會，地方政府之實際權力（投票表決款項除外）往往在執行部，而不在民選之團體。

法國市集之市集長，德國城市之城市長與比利時，荷蘭之「市集長參事會」，即係如此，而在愛沙尼亞，匈牙利，波蘭與瑞士之數市，執行部在若干種特定事項上，有獨立之權力。郡或省議會亦有其半獨立之執行部，例如法國之郡常務委員會，比利時之常務委員會，以及荷蘭之省執行部是。

在上述諸地方之大多數，執行部雖由民選議會委派，並被命（惟時有若干種保留）執行後者所確定之政策，但絕非英國人所謂議會之僕人，而係治理者。

此種執行部之人員，幾常領受薪俸，其任期普通與議會等，或（如爲一個人，尤其如此）更長於議會。

在有此種掌握獨立權力之行政部之地方，固勿論外果控制問題如何，而選民與其代表除把持錢袋外，實已將其自治權力委棄以與官吏政治。即在執行部名義上隸屬於議會之地方，其較大之長久性，與（如爲一團體，而非一個人）其組織，以及其時常舉行之集會，實使其取得命令一切之勢力。

### 複決權

民衆之實際參與其自治，在現狀之下，普通僅可經由代議團體實現。但在特定之行政問題上，全體選民之意見可直接表示之實例，今尚有之。

以全體選民之集會爲一正常之處理程序，在瑞士普遍實行，在西班牙之法律中，對小市集亦有如此之規定，在北美洲新英格蘭諸邦之「鎮大會」，雖逐漸廢棄不用，但仍爲一種被認可之制度，在英屬領地人口稀少之一區域之全體人民，自然出於共同行動，直至該區域已達適於採用一代議組織之發展時期爲止。

複決制——卽選民對某一事項之投票表決——較爲普通。在瑞士，由於市集大會之繼續存在，故此種方法，頗爲簡單，且關於國家與地方之事項，俱能應用，爲一種人民所熟習之方法，但在市集似不常應用。在歐洲大陸之

其他國家，除保加利亞與德意志之數部分（巴維利亞，推靈根，布倫士威克（Brunswick）與梅格稜堡，許威林（Mecklenburg-Schwerin）外，均不承認複決制。

在美國，許多邦與市已採用創制權與複決權。罷免權（即一定額數之選民要求立即罷免任何選任官吏，並將此要求付諸選民表決之權）普通（但不必定）與創制權及複決權相連。在一九三二年國際地方政府大會中，美國報告人宣稱創制權與複決權，過去在大體上「用於應由人民直接表示意思之簡明事項上，既未濫用，且有良好的效果。」利用此二種制度者，小市較多於大市，且行市長議會制之市，較多於行委員會制與市經理制之市。在其他國家，雖未採用複決制為一普通原則，但有時規定地方政府之若干種決議，須經全體選民同意。例如，在加拿大，借款普通不僅須經省長批准，並須取得大多數選民之同意，在澳大利亞，除塔斯曼尼亞外，其他各省均允許關於借款行使複決權，有數省關於其他事項，亦允許如此。在新西蘭，地方政府之借款權，受事先須經納稅人投票同意之限制。

在大不列顛，地方政府無對一特別事項舉行投票之普通權力，但依法須得選民同意之事，尚不乏其例。在各村，如其面積過小，不能有一村議會時，則村大會實即全體選民之集會，即有一村議會，而關於許多事項，在議會有所決定前，亦須取得村大會之同意。依照市基金法（Borough Funds Act），一市議會或一市區議會，在收取關於在國會發起議案之費用以前，必須取得選民之同意。

## 一般的比較

英國人對地方政府整個問題之態度，其特點在於視地方之民選議會，可以充分代表選民之意見，國會所許予地方政府之一切權力，均由民選議會掌握，此吾人所應牢記者。

因此之故，在大不列顛，民選議會在地方政府中之地位，恐較在任何其他國家爲高，且因所許予大多數地方政府之權力，甚爲廣大，除極少數例外，其所能徵收之稅額，又無限制，故其行動，頗有自由。然而大致（但非完全）由於中央政府之補助金，中央政府之若干部，關於地方政府之許多細事，又得加以干涉。

享有最完全之自由而不受外界之控制者，恐爲北美洲採用「自治市憲」各邦之市，與加拿大及澳大利亞之鎮，而德意志之城市，亦頗有獨立之行政權，惟吾人須知後者之政府大體爲官吏政治的。

統論一國之地方政府，最大之自由，似在瑞士，尤其在瑞士之德意志類諸邦。在此諸邦，任何市集（無論爲城的或爲鄉的）均可自由舉辦幾至任何種公共事業，邦所行使之控制，幾絕對限於保安警察一類之事項，此諸種事項，乃確切屬於邦之職務，由邦委託於市集，以市集爲其代理人。

除大不列顛、瑞士與德意志之城市（受上述之限制）而外，歐洲各國大體上採用中央集權與官吏政治色彩較濃厚之制度，在意大利實行法西斯政體以前，法國爲實行此制度之模範的最完全的榜樣。但西班牙之法律，已顯然脫離此種傳習，而在瑞典、芬蘭與其他北方數國（程度稍差），其地方政府所享受之自由，較之在中歐與

南歐之地方政府所享受者，確更爲廣大。至於日本之制度，其地方政府大體受中央政府之控制。

在美國與英屬領地（英屬印度除外，彼爲一完全之例外）有甚大之地方自治權，但在各領地，在原則上普通承認大不列顛之選民藉大而且完全負責之代議會以參政之制度，而在美國則不然，在該國對於地方政府之觀念，頗有類於對一商業公司之觀念也。

### 改革之趨勢

近年來各國所通過關於地方政府之許多法案，與各方在討論中作進一步改革之計劃，在今日乃構成一種顯著之現象。在歐洲，雖因德意志各邦擬訂新地方政府組織法，與因普通在德意志以東各國改組政府，而產生地方政府改革之機關，但至今尙少新原則出現，此亦爲事實。在意大利之巨大變動，不能謂爲新原則之產生，而係舊原則之復活。

蘇維埃制當然係立於極不同原則之上，開闢一全新途徑，頗堪吾人研究。此制度使較大部分之人民積極參政，非其他任何制度所可及，此固毫無疑問，但中央政府之權力甚大，以此，吾人能否確切認此制度爲地方自治原則上之一進步，則極難斷言。

在美國，地方政府現產生若干新發展，大多數爲關於市政府之形式，而無關於市政府對任何外界權力之關係。但關於後一點，概括言之，似顯然有傾向兩方面之趨勢，即一方面爲各市（在美國稱爲 *cities*）漸脫離邦之

控制，而享受較大之自由，同時在另一方面，邦對一切鄉區地方政府逐漸完成其控制，吾人可謂邦愈益獨擅治理邦內除市以外之全部區域。

此兩種趨勢，乍觀之，雖似處於相反之方向，但實際不然，此兩種趨勢之發生，俱由於對健全而有效率之地方政府在民衆生活上之重要性，有一種新認識，所謂健全而有效率之政府，係包括以前由私人經營之種種事業。此種重要性一經充分認識，則地方政府之單位，即須有充分之面積，人口與財源，俾能雇用最有能力之官吏，並舉辦與維持必要之事務，既有此種單位，即不應使其受何種監護，以阻礙其行動。各市被認為足供此種試驗之用，惟有若干事項爲例外，例如一個電氣事業公司，供給許多市之用電是。除市以外，其他小於邦之區域，均被認為在現代無自立之能力，因此，邦即逐漸被認為可以多多辦理公共事務之機關，同時邦對鄉區內各地方政府，爲謀全體人民之利益，漸增加其控制之權。

此種爲辦理若干公共事務而擴大行政區域之趨勢（幾可謂爲普遍於世界），自然不必定即加重中央集權。例如，愛爾蘭自由邦已廢除鄉區議會，其職權移轉於郡議會，但郡議會爲真正之地方政府，關於在英格蘭，鄉區之將職權移轉於郡議會，情形亦復如此，在普魯士，增加「縣」之權力，而減少市集之權力，亦立於同一原則之上，但在數方面尤爲澈底（雖小政府實際並未整個廢除），現並遭遇極大之反對。

### 特種事務之中央集權與地方分權

如吾人研究關於若干特種行政部分之中央集權問題，即可知關於道路之建築與維持，行政區域擴大之需要，與中央政府之將以前屬於地方政府之責任自行負擔，表明一相合之趨勢。在若干國家，——例如法蘭西——正式設立一中央道路部，負建築與維持國道之責。現今之政策，普通為關於主要道路，給予地方政府以鉅額補助金，中央政府監督地方政府所執行之工作。此種政策，現為許多國家（包括大不列顛）所採取，在其中數國家，此種政策發展結果，有道路建築與維持，由一中央部負責，加重中央集權之可能。

教育一項，即在由民選地方團體辦理之地，亦向例頗受中央之控制。在法國，關於教育，實行極端之中央集權，甚而教員，亦由中央政府之代表委任，全部經費，由國庫支付。在西班牙，教育亦實行中央集權，而在意大利，大致立於分區基礎之上。挪威有一全國一致之制度，經費由中央擔負，而在丹麥與瑞典，教育由地方辦理，在前者，為郡之職務，在後者，為市集之職務。在德意志，教育為地方上中央行政之一部分。在英格蘭與威爾斯，以及一九二九年後之蘇格蘭，教育為地方政府之一確定職務，受中央部之監督。關於教育，在歐洲各國中，地方享受最大之自由者，為比利時，荷蘭與瑞士，在荷蘭，鼓勵私立教育機關與市立之組織，同列並立，此亦可注意者。

在美國，教育顯然為一種地方職務，由特別團體掌理，在加拿大，除奎拜克省以外，情形亦同。但在澳大利亞，新西蘭，與南非洲，教育直接由省掌理。在日本，教育為地方政府辦理之事項。

公共衛生行政在某種意義上，必須為一地方職務，但在認衛生管理為「警務」行政之一部分之國家，則頗直接受地方上中央官吏之監督，例如，在德意志，在城市，由城市長負責，在他處，由區之長官負責。在法國，負責者為



市集長，而非市集議會。在丹麥，衛生醫藥官吏，無論爲郡的或區的，均爲中央政府之官吏。

但在大不列顛，衛生檢查由地方官吏執行，地方之民選議會，負全部行政之責，中央政府之任務，爲以普通法律，模範章程與條例，設定一種國家最低限度，並行使極普通之監督。

此諸種以及其他一切之行政事項，均須受財政問題之影響，現今世人對於中央集權與地方分權組織間之變化，動輒由財政觀點立論。在各國，幾均發出一種呼聲，謂中央政府對地方政府之徵稅權限制過嚴，致使彼等不能取得適當執行其職務之資力，關於此點，近年來，中央集權已有進展（縱或爲暫時的），此乃無可疑問者。歐陸大多數國家，均有此種情形，在一九三二年之國際大會，各演說者對此幾均有說明。

在大不列顛，中央集權已表明相當加重，此亦與財政有關，但非基於同樣之原因。在該國，中央集權之加重，並非由於中央政府與地方政府競爭稅收，而係由於中央政府要求接受國庫補助金之地方政府保證能有良好之成績，以爲接受補助金之報答。

現雖已有許多新法律，將地方政府之權力與義務，立於更鞏固更確定之基礎之上，惟在平常對地方政府之行動行使控制之國家，其政府似無放鬆其把持之意嚮。但市集與其他地方政府之要求擴大自治權，較以前殆更加甚，以此吾人可知中央集權之趨向，不久即將遭遇阻礙矣。

## 結論

本書僅不過撮要說明各國地方政府制度之組織，此在前面業經言之。假使吾人能將各種制度之運行與結果，加以比較，自屬更有趣味。無如以由法律、報告、教科書與統計所得之材料，絕不能作此種比較，即在一國際大會中交換之意見，亦難作爲根據。一種政府制度對人民之實際影響，僅能根據經驗判斷之，而對各種民族之生活，有充分經驗，能確切加以比較者，實所罕見。

但吾人可提出一點，保證無誤，即在某一地，如一般人民要求改革地方政府之制度，則其現行之制度，顯見不滿意是也。持此標準以爲判斷，現有且永遠將有（因此種事不能有一終局）許多國家，因或種理由，其地方政府之實際組織，不能及格。在此等國家，人民宜向各方面觀察，俾可知其所遇之特殊困難，在世界之其他地方，是否業有補救辦法。著者之意，並非謂本書對此種種問題包含有種種答案，而謂本書雖不完善，但至少可供指示更詳細之資料來源之用也。

（註一）在此處，認此種控制爲中央政府之一部分，故以此爲中央集權之一實例，惟阿多福旭爾博士（Dr. Adolf Schiele）於其最近出版之著作“*Staat und Selbstverwaltung in England*”（Carl Heymanns Verlag, in Berlin）第十四頁之一小註中，對英國人之此種見解，有一饒有趣味之批評。

（註二）此節在著者提出於一九三二年國際地方政府大會之總報告書（General Report to the Fifth International Congress of Local Authorities）中，有更詳細的說明。