

C28

劉迺誠 主編
樓邦彥 編著

各國地方政治制度

法蘭西篇

正中書局印行



特正

總序

吾國自實施全面抗戰，以迄於今，先後已踰五載。黨國領袖鑒於政于領導人民之順利，人民擁護政府之熱烈，益知抗戰之時期愈久，建國之要求益迫，是抗戰建國，不容偏廢，而須同時併進也。或者曰：際此危存亡之秋，而空言建國，如不失之迂闊，亦必無補於時艱。殊不知，抗戰建國，雖為兩種性質不同的設施，而此處全面戰爭逐漸演入決定階段之會，抗戰固為保障民族之生存，建國即可協互抗戰之成功，其義甚明，毋待詳解。

雖建國之道，經緯萬端，欲求其運行順利，並能福國利民，首須由中樞擬定整個計畫，然後由地方分別努力執行；換言之，中央領導於上，地方實施於下。至於計畫之制定，欲其確能應合國家之需要，自非精詳籌畫不為功，此項工作極其重要，究無重大困難可言，而於制定之後，欲期其依一定目標，普遍實施，則非漫無地方自治經驗之地方機構所能勝任，亦非短期內所能奏效，故地方自治之提倡，顯為刻不容緩之事實。黨政領袖於此際實施此項政策，其意義至為重大，是欲於建國之前，先植其基，基礎一立，國本以固，其他種種，事半功倍矣。

黨國領袖計畫決定之後，旋即委令中央書局，編印各屬地方自治制度上之文稿，時在二十八年三月，正中書局於奉令後，開始徵求主編人員，並由多方接洽，惟人選一變再變，歷久未能着手，延及最近，始兩囑酒誠主編，並請代約合編人，固辭不獲，始試為之，此去歲春季事也。旋復因人事演變，至春季始能着手，秋初繳出一部分稿件，距原時期，已隔二年之久。

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

依最初編述計畫，係就敘述歐美主要國家之地方政治制度，以三十萬言爲限，並欲合編一卷。後繳稿結果，英法兩國已及二十萬言，爲求其相當完備起見，各該文稿既不能分別縮短，則整個篇幅，自須大行擴充。又英法兩國文稿已繳到一年，而其他各國，或則編述尙未完畢或則仍在擬議接洽之中，是合編一冊，在時間及篇幅上，均不可能，其勢不得不分冊印行矣。茲當交付印刷之際，正中編審部函令撰一總序，列諸本書各冊之首。茲特補述其原因，俾讀者可以了解編印之始末。至於地方自治之重要，各卷多曾論及，本文似無贅述之必要矣。

民國三十一年六月六日劉迺誠於四川嘉定柿子灣

序

法國在此次歐戰慘敗以後，同時亦對第三共和憲法宣告了死刑，這種情形是暫時的抑或相當長久的，我們現在尚不得而知；不過第三共和憲法以及拿破崙的傳統，就學術的立場來說，還是值得我們研究的。

著者先後在西南聯合大學與武漢大學講授「比較行政法」與「行政學」，為求講授時之便利起見，曾隨時編有自用的講稿，這部關於法國地方政府的小書，就是利用講稿內的一部份材料所寫成的。

在編講稿並準備著寫本書的時候，著者曾儘量參考利用手邊可能有的各種英法文書籍，其中有的是一般性質的，有的是關於專題的，茲特別舉其重要者於後，以供有志行政研究者之選讀，而更作進一步的研究。

(一) 一般性質的書籍

- Anderson, W. (ed.), *Local Government in Europe* (1939)
Ashley, P., *Local and Central Government*, 1906
Berthelémy, H., *Traité élémentaire de droit administratif* (13e ed., 1933)
Brissaud, J., *History of French Public Law* (J. W. Garner's tr., 1905)
Goodnow, F. J., *Comparative Administrative Law* (1893)
Mauriou, M., *Precis de droit administratif* (12e ed., 1927)

錄

錄

- Leroy-Beaulieu, P., L' Administration locale en France et en Angleterre (1871)
- Mingo, W. B., Government of European Cities (rev. ed., 1927)
- Pierre, E., Organisation de pouvoirs publics Recueil des lois constitutionnelles et organisation de la Republique Francaise (1910)
- Rolland, L., Precis de droit administratif (7e ed. 1938)
- Valine, M., Manuel elementaire de droit administratif (1936)
- (11) 匿名譯題名稱錄..
- Boissonnet, I. B., Reforme des finances ecclesiales (1926)
- Deloparte, J., Le budget departementale (1930)
- Hair, R. M., The Public Finances of Post-war France (1929)
- Hennessy, J., Reorganisation administrative de la France
- Lainville, R., Ou'est-ce que le budget communal ? (2e ed., 1933)
- Leroy, M., La ville francaise : Institutions et libertes locales (1927)
- Maspétiol, R. et Laroque, P., La tutelle administrative (1930)
- Raizga, E. et Rijkx, M., Le regime administratif et financier du departement de la Seine et de la ville de Paris (1922), et Supplement (1928)

全書寫成後，曾請武漢大學劉迺誠，李浩培，王鐵崖三位先生校閱一過，承他們多所指正，使作者得能改正書內不少不妥當之處；李王兩位先生又就好幾個問題與著者討論，著者得益殊多。本書第六章「地方預算」，曾特請中央大學甯嘉風先生詳為校閱，亦承其在百忙中給作者很多的批評與修正。對於他們四位，著者謹表十二分的謝意；惟書內如果尚有錯誤，以及全書所包含的主觀的見解，當由著者自負其責。

最後，胡寶玉女士為著者謄寫原稿之全部，著者亦謹在此表其謝意。

樓邦彥

三十年五月二十二日四川嘉定

目次

第一章 發展	一
一、背景：舊政時代的特派員制度	一
二、大革命與極端地方自治制度的建行	三
三、拿破崙與中央集權制度的試立	五
四、第三共和與地方自治的傾向	七
第二章 法律地位	一〇
一、地域的行政單位——行政區域	一〇
二、地方法人	一二
三、法律責任	一四

第三章 地方行政組織：議事機關……………一七

一、組成……………一七

二、地方黨派……………二〇

三、程序……………二一

四、職權……………二八

第四章 地方行政組織：執行機關……………三五

一、組成……………三三

二、兩重地位……………三六

三、國家公務之執行……………四〇

四、地方公務之執行……………四二

第五章 地方行政組織：聯合機關……………四五

一、執行省際公務之聯合機關	四五
二、執行市際公務之聯合機關	四七
三、聯省諮詢機關	五〇
第六章 地方預算	五三
一、省預算	五三
二、市預算	五七
第七章 中央控制	六一
一、一般性質	六一
二、控制之機關	六五
三、對機關之控制	六九
四、對行爲之控制	七一
第八章 法院與地方政府	七五

一、法院控制	七五
二、普通法院與地方政府	八一
三、行政法院與地方政府	八三
第九章 巴黎政府	八七
一、特質	八七
二、議事機關	九〇
三、執行機關	九〇
四、諮詢機關	九二

第一章 發展

一 背景：舊政時代的特派員制度

歷史家 de Tocqueville 曾經說，舊政時代 (ancien regime) 法國行政制度所根據的原則，也是大革命後法國行政制度的基本精神。法國大革命有它激烈的一方面，也有它保守的一方面，這是我們研究法國制度必須把握住的一個事實。因為這個緣故，我們要追溯法國地方政府之來源與發展，應該不止從大革命的時候講起，而應該更往前的推到大革命前的舊政時代，因為祇有在舊政時代的制度中，我們才能領略法國地方政府的背景。

法國一向便有比較強有力的皇朝。在十七世紀的時候，皇帝即能以中央勢力去壓制各地諸侯所形成的割據局面，諸侯的領地非但沒有個別的成爲獨立的王國，却反變爲附屬於中央的地方區域。爲要直接指揮地方行政並直接操縱稅收，皇帝就把全法國畫分爲三十二個稅區 (generalites) 每一稅區設置一特派員，由皇帝就中央官吏中選任之。所有的特派員合起來構成當時中央集權的行政制度最重要的份子，他們的正式職銜爲「司法，警察，財政特派員」 (intendants de justice police et finance)，他們的職權範圍可以從他們的職銜中看出來。特派員實際上獨霸地方行政之大權，地力上的貴族，地主以及其他駐於地方的文武官吏，都得聽命於他的一切決定；他的告示必須爲所有的人所服從，他的行爲也必須產生有效的結果，凡是皇帝個人所能做的事情，特派員因皇帝之授權也都能夠做，不過同

時他須受中央相當嚴厲的控制。有人意謂當時候的法蘭西王國是三十多個特派員在統治着，這一個說法自然有其事實上的根據的；而在專制君主政治之下，中央對於特派員的控制是不放鬆的。於是就形成了法國歷史上一個典型的中央集權的行政制度。

從他的職銜上看，「司法，警察，財政特派員」的主要職權可以分爲下列三大類：

(一) 與司法有關的職權 當各地方所有的法院 (parlement 除外) 審判訴訟案件的時候，由特派員充審判長。他對於其所管轄的區域內之法官有監督權，如果法官有廢弛職務侵越權限等情事，特派員得對於真相加以調查，必要時並得對越權廢職的法官加以停職的處分。又大部份的司法警察權如逮捕，以及司法行政權如監獄之監督等，亦皆在特派員之手。

(二) 與警察有關的職權 這一類的職權範圍甚大，諸凡農工商業之監督，貧民之救濟，宗教事項之處理，民間之招募，軍隊之給養，低級地方政府之控制等皆屬之。

(三) 與財政有關的職權 行使這一類職權的時候，特派員是地方上唯一的徵稅機關，他是皇帝要維持國家財政增加國家收入的重要工具，特派員的財政權也可以說是特派員制度的一個最基本的存在理由。

特派員的職權範圍固然是相當的大，但都是皇帝所賦與的，不但如此，即在事後中央亦能對於特派員的所爲加以控制。不服特派員的司法判決者得向中央的樞密院提起上訴；對他的行政處分不服時，不服者雖不能得到同樣的司法救濟，但樞密院得以上級行政機關的地位撤銷其處分。樞密院是輔助皇帝行使職權的一個最主要的機關，它對於特派員加以控制就等於皇帝自己在指揮監督着特派

員。就在這一種皇帝，樞密院和特派員的關係中，我們體會到一個典型的中央集權制度的精神。

雖然有許多人都說特派員制度造成了行政的專制之局面，或竟致於說它引起人民的革命情緒乃致挺而走險；可是比較客觀地說，特派員制度也未嘗沒有它的貢獻的。Jean Bismund 在其所著法國公法史一書中，對於特派員制度會作如下一評語：

「特派員皆選自小資產階級，他們毫無個人的勢力，既懼怕皇權，而又想獲取皇權之青睞，因而他們都是馴服而忠於職守的官吏。他們把中央政府的精神與觀點移植到各地方去；他們給大眾以安全，並使各特殊利益階級也都受普通法律的約束，這是以前的法官和地方當局所常常感到棘手的一件工作。不少大的工務之建設以及農、工、商之鼓勵都是他們的努力之所致，在許多方面他們的工作都是很有價值並具有啓發之作用的」。

嚴格地說，舊政時代的稅區並不能算是地方政府，不過爲要追溯法國地方政府的來源並明瞭其發展，我們不能不對於舊政時代的特派員制度作如上之簡短的描述，而把那種情形看作法國地方政府的背景。下面我們要敘述的是大革命後法國地方政府之發展。

二 大革命與極端地方自治制度的試行

法國大革命爆發於一七八九年；在革命的初期，一切的思想與改革的建議似皆尚激進；它們都犯了一個同樣的毛病，即過於理想樂觀，而沒有能夠把握得住當前的事實以及較複雜的問題之癥結所在。革命的理論認爲人類的特性是理智，具有了理智，人類就能去適應一切的制度；因此法國人即使在

政治上毫無習慣，經驗與訓練，但他們都是具有理智的，實行新的制度也就不會遇有任何的困難。大革命初期的改革大多是建築在這一種理論的基礎上，其最後的失敗無疑是必然的結果。

在革命最初爆發以前，特派員制度早已成爲人們攻擊的對象，所以革命後的制憲會議頓以徹底改革行政制度爲其主要的任務之一，它一方面取消了特派員制度，另一方面又把全國的行政區域重新加以畫分。原有的稅區之畫分是以歷史的傳統爲基礎的，但革命的制憲會議却以反對一切的傳統爲己任，所以它很自然的主張取消原有的稅區，而把全國畫分爲八十三個省 (departements)，不根據任何歷史的傳統，畫分的標準純以行政上的便利爲據。八十三個新畫分成的省，在法律上說，祇是單純的行政區域，而不享有法人的地位。省之下又畫分爲區 (districts 拿破崙破產後來改其名爲 arrondissements)，區之下又畫分爲道 (cantons)，道之下又畫分爲市 (communes)。

除掉道是司法系統中之地域單位外，省、區與市皆設有直接民選的議事機關與執行機關，中央對之幾無控制之權，這可以說是一個極端的地方自治制度理想之實現，而與舊政時代的中央集權制度完全背道而馳。然而法國人民究竟是久處於專制的君主政治之下，在政治上是毫無習慣、經驗和訓練之可言，一個早產的制度是根本不會存在得很長久的，極端的地方自治制度之理想雖已付諸實現，它祇享有極短的數年的壽命。

制憲會議不久就看到了極端地方自治制度所可能產生的弊病，爲求補救起見，乃於一七九三年派督察員往各地監視各地方政府執行中央的命令，督察員得對於地方官吏加以逮捕或停職，必要時並得行使緊急處分權。這種辦法祇造成了恐怖的局面，而並沒有產生多少效果。

一七九五年的憲法（即第三年憲法）成立了最高行政委員會制的中央政府，同時也把地方行政組織加以很重要的修改。依照憲法，區不復存在，省則仿效中央政府的組織設五人組成之省行政委員會（*Directoire Départemental*）同時爲省之議事機關與執行機關。省行政委員會以及市之行政長官皆爲民選，但中央有權加以停職或免職；中央的控制尚不止於此，在每一個省和市，中央又派有督察員駐於當地，監督地方政府依法執行公務。這是對於革命初年的行政制度之一種反動，極端的地方自治制度產生了行政的無政府狀態，第三年憲法爲要求達到全國行政之統一，不得不把舊酒裝在新瓶裏，以新的形式來表現舊政時代行政制度之精神。實際上，這不過是拿破崙行政制度的序幕而已，舊政時代中央集權制度之恢復是到拿破崙的時候才完全實現的。

三、拿破崙與中央集權制度的建立

拿破崙的行政制度是一個著名的第八年法律（*loi du 28 Pluviosean VIII*）的結果，第八年法律對於地方自治制度宣告了死刑，從此開始了大革命後的第一次反動，拿破崙說，一七九〇年以後的十年中，法國的三萬六千個市正好像是三萬六千個失去了父母的女孩子；他要補救這種情形，所以就建立了中央集權制度。第八年法律所產生的制度包含下列兩個主要特色：

- （一）所有組成地方政府的機關一律不以民選的方法產生；
- （二）中央對於地方政府加以極嚴厲的控制。

省之畫分仍依照原有的制度，不過由中央直接任命一省長（*Préfet*），爲省之最高行政長官。實

際上，八十三個省長之任免全操諸拿破崙一人之手，他們向拿破崙個人負其責任，這無異是以新的方式重建舊的制度，以省替代了稅區，以省長替代了特派員。特派員制度到了拿破崙的時候，可以說是全都復活了。省長以外尚有其他兩個機關：省參政院（*conseil de préfecture*）與省議會（*conseil général*），皆為中央所任命。省參政院是代表國家利益的一個機關，供省長之諮詢，並受理行政訴訟的案件。省議會是代表省利益的一個機關，討論與地方財政有關的議案。然而省參政院與省議會兩者都不是享有最後決定權的機關，它們都是附屬於省長，受省長指揮，輔助省長執行公務的機關，所以在事實上，拿破崙制度下的省長是省的唯一的一公務機關，而受中央極嚴厲的控制。

省之下拿破崙又恢復了區的分，區的新名稱是 *arrondissement*，每區設一區長（*sous-préfet*），為中央所任命，受省長之指揮執行公務。區之下有道，道純為司法系統中之地域單位。道之下為市，市為拿破崙制度之主要行政單位。市設市長（*maire*），副市長（*adjoints*）及市議會（*conseil municipal*），市議會由十至三十議員組成之，一律為省長所任命，市長及副市長則為省長或中央所任命，受省長之指導監督執行公務。

從拿破崙於一八〇四年稱帝一直到第三共和的前夕，法國會經過不少次的革命，變更過不少次的政體，時而復辟，時而共和，時而又帝國，然而行政制度還是始終建築在拿破崙時代各種重要法律的基礎上。行政區域之畫分以及各級地方政府中之各種機關一向都是依照拿破崙的傳統，可是在第三共和以前的六七十年中也未嘗不能看到傾向地方自治之各種設施與改革，下列兩方面是值得注意的：

（一）民選的地方政府 市議會與省議會於一八三一與一八三三年先後改由選產生，但享有選

舉權者祇限於公務員及納稅人，市長及副市長則由中央於民選的市議員中選任之。一直到一八四八年，在第二共和之下，才有普選產生的市議會與省議會。

(二) 地方政府的自治權 自從第二共和成立了完全民選的市議會與省議會以後，同時地方政府也開始享有相當的自治權；特別是在第二帝國的最後數年，路易拿破崙為要取得人民之擁護，曾擴大地方議會之自治權，這對於以後地方自治的發展不無相當的影響。

這樣便到了第三共和的前夕，地方自治的傾向，在第三共和以後更為明顯有幾個重要的法令是應該至少加以簡短之分析的。

四、第三共和與地方自治的傾向

自從第三共和成立以後，有兩個重要的法律和一個重要的命令最能夠顯示地方自治的傾向。

第一個法律就是一八七一年關於省議會組織的法律。完全民選的省議會始自第二共和，到第二帝國的時候其職權略有增加，而一八七一年的法律又賦與省議會對於某幾種事項之最後決定權，從此以後，省議會非但不復為省長之附屬機關，並且是與省長平行的，有的時候並享有高於省長的地位。省委員會 *comission departementale* 亦為一八七一年法律的結果，它是省議會每年選舉產生的一個機關，一方面行使原屬於省長的幾種職權，另一方面又對於省長的財政權加以監督。省委員會之成立是兩種極端主張之調和的結果，在一八七一年的時候，有一派人主張取消省長制度，而代之以民選的機關，另有一派人則主張保留，維持省長原來的地位；省委員會就是折衷這兩種主張而設立的。

第二個法律就是一八八四年關於市組織的法律。完全民選的市議會也是始自第二共和。在第二帝國的最後數年其職權也略有增加，但市長之任命總是操諸中央或省長之手。到一八八二年市長改爲由市議會選舉產生，一八八四年的法律從其規定，同時又增加市議會之權力。市議會權力之增加可以籠統地從兩方面看出來：第一，除非法令另有明文規定，市議會之議決案毋須經其他機關之核准；第二，市議會之議決案非因法定之事由不得被撤銷，「不當」不能構成撤銷之原因。

最後還有一個相當重要的改革，規定於一九二六年所發布的命令內。在原則上，從那一年以後，省議會之議決案也毋須經其他機關之核准，並且非因特定的事由，其議決案不得被撤銷。同一個命令對於市議會之權力亦有增加。

每一種制度總是要經歷不少年月慢慢地形成的，在它形成後，又因爲時間及客觀情形之變遷，使得它因適應而要常常變動，這是我們要知道歷史的原因。不過歷史可以告訴我們一個制度在實質上的變遷，它也可以告訴我們一個制度在實質上是相當固定的，但爲要適應時代與環境，在外形的表現上不得有所變遷，這種外形的變遷可不影響制度的基礎或制度的實在性質。法國地方政府之發展便是後者的例子，此所以Toqueville說舊政時代與大革命後的法國行政制度是具有相同的基本精神。

一七八九年的革命是一個政治的革命，也是一個社會的革命，但不是一個行政的革命。大革命以自由、平等、博愛爲號召，但不因此減輕中央對地方的控制，不因此賦與地方政府以較大的自治權，這不是大革命在原則上的一個矛盾嗎？在原則上講，這的確是一個矛盾的情形，不過事實上，革命影

的法國也確有保留舊政時代中央集權制度之必要，並不是大革命忽略了中央與地方之關係的整調。在舊政時代，皇帝以封建制度為最大的敵人，乃創設特派員制度來達到操縱地方行政的目的。大革命在某一個意義上說是一個社會的革命，它必須更澈底地消滅封建的遺留勢力，使其不致死灰復燃，因為這個緣故，除掉最初十年是一個例外，拿破崙所承襲的舊政時代的行政制度，其基礎至今還是屹然未動。拿破崙的行政制度，同他的民法法典一樣，始終是法國文化的一部份，且為不少其他的國家所仿效。

在拿破崙時代，中央集權的原則可以說是達於極點，但自從十九世紀中葉以來，中央集權的程度已經發展到不如從前那樣的嚴厲，如法人地位之取得，地方公務之確定，地方民主政治之發達等，在在都證實中央集權與地方自治兩個原則之漸漸趨向於調和，然而法國至今尚未放棄中央集權的原則，且在最近的將來也並無此趨勢。地方政府不單憑其所享有的地方自治權執行地方的公務，並且在中央集權的原則之下，它同時還是執行國家公務的工具。此所以在英、美人的眼光中，中央集權還是法國的一個主要行政原則；這個原則並不是新時代的產物，而是舊政時代遺留下來的一个舊東西。

第二章 法律地位

一 地域的行政單位——行政區域

一個國家爲要達到公務之執行的目的，總要把全國畫成地域的單位？每一種地域單位的存在理由可以確定它的特殊的性質。

法國的地域單位是很整齊一律的，目前一共有四個：（一）省（*departement*），（二）區（*Arrondissement*），（三）道（*cajon*），與（四）市（*commune*）；其中除掉道是司法系統中之地域單位外，其他三個都是地域的行政單位——行政區域，各具有行政機關，亦即本書所稱之法國的地方政府。特別行政區域之幾乎完全不存在爲法國行政制度的一個特色，所以下面說明省，區，市三個單位便等於是說明法國所有的地域行政單位。

法國本部，包括科西嘉（*Corse*），自從第一次歐戰以後，共有九十個省，三百餘個區，和三十萬餘個市。法國境內的每一塊土地總是屬於一個市的，每一個人也總是住在一個市的區域內的；所有的市都是組成區的單位，所有的區則都是組成省的單位。於此可見，市是法國最基本的行政區域，不過所謂市並不一定是都市的區域，這是法國行政制度的一個特色。所有的國家幾乎都對於市區與鄉區有不同的行政組織之規定，而法國獨對於市區與鄉區並不加以區別。依照一九二一年的統計，法國半數以上的市之人口是在五百以下者，五分之四強的市之人口是在五千以下者，百分之四弱的市之人口

是超過三萬者。除掉很少數的例外，數十萬人口的市與數百人口的市都有相同的組織，各種機關也都

有相同的職權。組織之一律固然是法國行政制度的特點，然而市之性質大小不同，各市之問題當亦有差別，那麼以一種模型來限定所有的市之組織，因地制宜的目的自然也就難以達到了。

省與區之區域的變遷，皆須以法律定之，省政府所在地之變遷亦須以法律定之，區政府所在地之變遷更則由總統以命令定之。但在無論何種情形之下，變更確定以前必須先向省議會或區議會諮詢。

市之區域的變遷更有三種可能的情形：（一）兩個以上的市之合併；（二）市之分割；（三）市界線之改畫。市之分割，即一個市之被分割為兩個以上的市，必須以法律定之。至於兩個以上的市之合併或市界線之改畫，如影響於道，區或省之區域的變更時，則須以法律定之；如不影響於道，區或省之區域的變更時，則毋須經國會的程序，得以總統或省長之命令定之（各市之意見不一致時，須要總統之命令，各市之意見一致時，則僅須省長之命令）。省長，市議會或市之選民皆得提議兩個以上的市之合併或市新界線之畫定，有了提議後必須繼之以實地的履勘，然後將履勘報告連同市議會與區議會之意見書彙送省議會；根據不同的情形由總統或省長核定之。

近幾十年來，有不少的人主張根本取消省的畫分，因為省的區域是人為的畫分，沒有顧到經濟的，自然的和歷史的背景，且省的區域面積過小，致妨礙地方自治權之擴大。這就是所謂畫分行政區的運動（regionalisme）。這個運動的主要目的是在提高地方自治的程度，其方法是取消舊有的省的畫分，而代之以數目較少面積較大的行政區（regions）。但是法國政府有很深的行政傳統，它不希望中央權力的分化，因此始終不鼓勵畫分行政區運動之變為事實。

二 地方法人

法律的對象是人，其目的是在規定人的行爲。在一個有組織的政治社會內，人的行爲就是人與人之間發生接觸來往時的行爲；法律既是政治社會內的一種規範，它的目的就是規定人與人之間發生關係時之各種行爲。但每一個人的個人能力是有限的，他雖然能憑其一己的能力滿足他一部份的需求，可是其他部份的需求是他個人一己的能力所不能滿足的。所以一個個人必須在許多時候與他人合在一起去謀得一個共同的目的，結果人們就有國家，教會，工會，農會及其他種種團體之組成。在一個有組織的政治社會內必定有這些團體的存在，這是不能抹殺的事實，因此法律便不得不承認這些團體，並且爲便利起見，法律必須把這些團體視作個別的實在形體。

這些團體的組成份子可以常在變動，可是祇要這些團體繼續存在着，它們的目的之一般性質也就不會更易，組成團體的份子爲要達到他們預定的共同目的，得同意設置屬於他們全體之相當的財產；他們又因爲人數衆多必須同意推舉一個執行機關，由後者以全體份子的名義對外有所行爲，如訂立契約以及其他依法所能做的事，這個時候，享有權利負擔義務的是團體本身，而不是組成團體全體的個別份子；換言之，爲要避免事實上的許多不便利起見，法律不得使團體有享有權利負擔義務的法律上的能力，使得它們像自然人一樣都成爲權利與義務的主體，它們就是別於自然人的所謂法人。

法人的特質可以從它的定義中很明顯地看出來。最簡單說的說，法人是指依法設立的團體，在法定的範圍內享有權利負擔義務，而由其機關在事實上代其行爲。法人有公法人與私法人之別，公法人

就是公法上的法人，私法人就是私法上的法人。除掉少數的例外情形，公法之別於私法是在它們所根據的原則之差異：凡是基於不平等的原則之法則謂之公法，凡是基於平等的原則之法則謂之私法。公法人就是受公法法則之限制而以公務為其存在目的之法人團體，私法人就是受私法法則之限制而並不以公務為其存在目的之法人團體。

一般行政的主體之為公法人者自不以國家為限，有的時候地域的行政單位亦為公法上的法人，如前者可稱謂國家法人，則後者可稱謂地方法人。在原則上說，地方法人總是國家所承認的事實，具有法令所賦與之權限，享有財產權，並能起訴或被訴。

除開殖民地不論，法國一共有四種一般行政的主體，即國家、省、區與市；其中區為例外、國家、省與市皆為公法上的法人。國家法人地位之確定始自十九世紀後半葉，因為在一八七三年，衝突法防（*Tribunal des conflits*）於[Bianco]案之判決內確定國家應對其公務員之侵權行為負責，這一種責任是公法上的責任，不是一般的和絕對的責任，而與私法上的責任不同，國家之法律責任確定後，十九世紀中葉以前之主權國家的觀念就根本發生動搖，國家法人地位也就成為法國公法上的一個原則了。

省市法人地位之確定是較遲於國家法人地位之確定。在很早的時候，法院判例與學說都認為市應對於其公務所致之損害負責，但市之法律責任一律適用私法之規定，並為普通法院所管轄。這是因為當時國家在法律上尚不負任何的責任，公法人的觀念與制度尚未完全成熟，而一般人又以為市不應與國家處於相同的地位，它在法律上是應負責的，於是就把市視作私法上的法人之一種。在邏輯上，自

從 Blanco 一判決確定國家公法人的制度後，地方區域自亦應繼之而成爲公法上的法人，不過事實上省與市之成爲公法人到二十世紀初年的時候才完全確定。區則因爲並不構成自治的單位，至今還不是法律上權利與義務的主體。

三 法律責任

省與市既爲法人，在法律上它們就得負責，這就是說，地方法人對於其公務上的行爲應負法律責任。法律責任可以分爲兩種 第一種是因契約而產生之法律責任；第二種是因侵權行爲而產生之法律責任。

公法上的契約責任與私法上的契約責任在性質上是相似的。地方法人如因契約而負擔債務，即有履行之義務；當其不能履行或不履行時，債權人爲契約當事人之一方，如因而受有損害，得請求損害賠償。但當地方法人用不可抗力而不能履行其因契約所負之債務時，它就可以免除其責任。

地方法人是法律上權利與義務的主體，但它不能自己行爲，因此就有自然人所組成之機關代其行爲，在法律上，機關的行爲就是法人的行爲。換言之，地方公務員在公務上的行爲在法律上就是地方法人的行爲，地方法人應對其公務員公務上的行爲負責，公務員如因執行公務而致侵害人民權利的時候，地方法人在原則上應負損害賠償之責。如果人民權利之損害是由於兩個以上公法人執行公務的結果，那麼就由該兩個以上公法人共同負責。

關於公法人的共同責任，還有一種特殊的情形很可以值得我們的注意。即當人民因暴動騷亂而受

有損害的時候，法國的法律規定由國家與市共同對權利受損害者負損害賠償的責任。這種規定是大革命後逐漸發展而成的。

在大革命後早年的時候，法國一般人的觀念就以爲暴動是妨害社會秩序的舉動，且應由當地的居民負法律上的責任，因爲不論市之大多數或少數的居民實際上參加暴動，如果一旦有暴動之發生，那就是證明當地的居民沒有適當的防範阻止暴動的發生，因此在法律上應負其責任。因此，一七九〇年和第四年的法律都規定人民之身體財產因暴動而受損害的時候，由發生暴動之所在市的全體居民負擔的責任，市本身在法律上沒有責任。

上述兩法乃以暴動爲歸咎於當地全體居民的舉動，暴動騷亂之發生乃非市本身之過錯疏忽的結果，這種看法逐漸地爲人們所不取。在一八八四年的時候，國會通過了一個修正的法律，在原則上因暴動所致之損害仍由市之全體居民負擔賠償之責，但在兩種情形之下可以免除其責任：第一當市已盡防止暴動騷亂發生之責時，第二當市並無指揮地方警察之權時。這個法律施行了三十年，曾經適用於許多次的暴動騷亂，結果很爲許多人所不滿，因爲它常常可以使得因暴動而受損害者不能獲得賠償。所以到一九一四年，該法又爲國會所修正；這就是最近的法律。

一九一四年修正法的重要內容可歸納之如下：

(一) 在無論何種情形之下，人民因暴動騷亂而致身體或財產受損害時，皆能獲得賠償。

(二) 損害賠償的責任由國家與市共同負之，以各負其半爲原則。但在暴動發生以後，市要是在於秩序之恢復未曾加以適當之處置，則應由市負一半以上至百分八十之賠償的責任；反之，市要是在

事前已盡防止暴動騷亂發生之責，或並無指揮地方警察之權，則應由國家負一半以上至百分八十之賠償的責任。國有的這一種責任是無過失賠償責任的一個很好的例子。

(三) 市所負之損害賠償責任的部份，實際上由市居民中之納直接稅者依比例負擔之，受害者如亦為納直接稅者應免除其責任。

第三章 地方行政組織：議事機關

一、組織

法國的每一個地域的行政單位都設有民選的議事機關：省設省議會（*conseil general*），區設區議會（*conseil d'arrondissement*），市設市議會（*conseil municipal*）。省議會與市議會是省與市的自治機關，享有地方自治權；區議會則不然，它並不是一個地方自治機關，因為區根本不是一個自治的行政區域。

地方議事機關的選舉權與國會的選舉權，法國的法律是並不加以區別的；凡享有選舉國會議員之權者同時享有選舉地方議員之權。凡法國公民滿足下列各條件者即能享有選舉權：

（一）性別的條件 在政治上，法國的女子至今尚不能與男子處於同等的地位，祇有男子才能享有選舉權。法國人常說他們是實行普及選舉權的制度（*suffrage universel*），嚴格地說，這句話是有語病的。所謂普及選舉權是與限制選舉權相對而言的，選舉權之不以教育程度、財產、種族或性別為條件者謂之普及選舉權，反之就是限制選舉權。法國的法律雖不以教育程度、財產與種族等條件為限制選舉權，但性別的條件仍舊存在，換言之，完全的普及選舉權還不是法國選舉制度的一個特色。三十四年來，法國也未嘗沒有要求女子參政的運動，衆議院亦曾再三通過賦與女子選舉權的法律案，但每次皆為參議院所否決。這是因為法國的一種特殊情形，一方面大部份的女子根本對於政治不發生與

趣，另一方面女子多為忠實的天主教徒，一般人認為如一旦女子有了選舉權，天主教的勢力將伸入政治，這是會影響共和政體的前途的。因為這個緣故，女子在政府中始終不佔有任何的地位。

(二) 年齡的條件 選舉人必須到達成年的年齡，滿二十一歲者為成年，未成年者不能享有選舉權。

(三) 能力的條件 選舉人必須享有完全的公權，凡被法院褫奪公權而尚未復權者，或受破產宣告而尚未撤銷者，或受監護人，或現役軍人皆不能享有選舉權。

(四) 登記的條件 每一個享有公權的成年男子在一個市居住滿六個月者，即能將其姓名登記於選民冊內 (*Register*)，這也是享有選舉權以前一個必經的步驟。

至於要被選為地方議會的議員者，除必須滿足上述選舉人之各項條件外，還須是滿二十五歲並與所在地方發生法律上之關係者，在當地有住所或繳納直接稅都可以構成與所在地方發生法律上之關係，有幾種人，如省長、區長、地方政府之公務員等，是不能夠當選為地方議會的議員的。

在原則上，省議會與區議會之選舉皆為每一道產生一人，是一種單選舉區的制度，以道為現成的選舉區；市議會之選舉則採取一種大選舉區的制度，先把市畫成好幾個選舉區，然後由每一個選舉區依照入口的多寡產生兩個以上的市議員。當選者得票必須超過全體投票者的半數，如果第一次不能獲得這個結果，依法須重行選舉，第二次選舉則以得較多數票者為當選，票數相等時以年長者為當選。這就是施行於法國各種選舉的複選制 (*Scrutin*)。地方議會的議員皆為無給職。

省議會議員之名額相等於各該省之道的總數，最大的省議會有議員六十七人，最小的亦有十七人

。其任期爲六年，每三年改選半數，改選的年期是全國一律的。當省議會依法被解散時，全體議員皆須重選，但在第一次召集新省議會的時候，須以抽籤的方法把全體議員分爲兩部份，並決定其改選的先後順序。省議會的議席遇有缺額時，必須於三個月內舉行補選；缺額之原因甚多，或由於議員本人之死亡，或由於議員自動辭去其職務，或由於依法強制去職。

區議會議員之名額在原則上亦相等於各該區之道的總數，但至少須九人組成之；如果一個區所有的道不滿九個時，則由總統以命令指定人口較多的道各產生兩個議員，藉以滿足區議會至少由九人組成的法定條件。其任期亦爲六年，每三年改選半數。至於區議員之重選，改選，或補選，全依照省議會議選舉的辦法。

市議會由十至三十六個議員組成之，其名額依照市之人口的多一定之，里昂市爲僅有的例外；其任期爲六年，每六年全體改選。如因議員之死亡或自動的辭職或強制的去職，而致市議會的議席遇有缺額時，在原則上毋須舉行補選，這是與省議會區議會不相同的地方；但在下列各種例外情形下，必須舉行補選：

(一) 當市議會依法要選舉產生市長與副市長的時候，如果議席尚有缺額，則必須以補選的方法來補充不足之議席；

(二) 當某一個選舉區所產生之市議員不足半數時，亦須舉行補選；

(三) 當市議會有四分之一的議席缺額時，依法亦須補選不足之議席。

二、地方黨派

在民主政治之下，選舉與政黨是兩個不能分離的制度，選舉進行時之政黨的活動最能夠把民主政治的真正精神表現出來。雖然國會議員的選舉與地方議會議員的選舉在性質上未必是相同的，但政黨的活動總是存在的，祇是競爭之激烈程度稍有差異而已。法國的情形也是如此，當人民選舉地方議員的時候，法律雖無候選員提名的規定，致使各黨派至少在理論上沒有活動的餘地，但事實上它們在選舉以前還是同地方人民發生各種不同的關係。法律上的候選員雖然是不存在，但非正式的候選員仍舊是有的。人民所選舉的幾乎沒有例外的總是各黨派非正式地所提出的候選員；獨立而不屬於任何黨派的人之補選為地方議會議員者實在是鳳毛麟角。

法國各黨派在地方選舉中所佔之地位有下面幾個特點：

第一，各黨派在全國的分野情形與在各地方的分野情形，大體上是相似的。法國有很多個黨派，在全國是如此，在各地地方也是如此；不過除掉左傾的黨派外，各黨派雖有全國性的組織，而在各地地方却無嚴密的組織。

第二，因為黨派的衆多以及複選制的規定，各黨派（特別是比較小的）勢須於競選時與其他的黨派組成臨時的聯合，庶幾其所提出的候選員有當選的可能，除掉極左的與極右的黨派不致於會組成聯合外，處於極左與極右兩者之間的各黨派則常可以是昨日為敵今日為友，此全要看地方上各黨派的支持人之傾向而定。因此，很自然地，國會中各黨派之合縱連橫的情形，顯然不會與地方議會中各黨

派之合縱連橫的情形相同的。這是法國多黨情形下所必然產生的結果。

第三 在地方選舉中，各黨派所提出之含有地方性的政策甚少，因為一方面黨派不注意及此，另一方面選民對之亦乏興趣。在法國，人的因素對於地方選舉的響影，恐較任何國家都要高。候選員對選民宣傳的並不是他所屬黨派對於地方行政改革的主張，而往往是他個人之玄妙的政治理論或對於國內政治而竟致於國際政治的主張。因為這緣故，黨派雖是實際上組織選舉的機構，然而選民却並不以黨派為其行使選舉權的對象，他們是以對各候選員個人的印象和欽佩程度來決定他們在選舉上所填入之姓名。候選員在地方政府參加競選，往往也是政治上很活動的人物，國會議員參加地方議會議員的競選，在法國並不是一件不平常的事情。愛里歐 Edouard Herriot 在政治上佔有很高的地位，他曾經做過國務總理和衆議院議長，可是同時他又是里昂市的市長（市長為市議會議員；且為市議會所選舉生產）。這種情形當然會產生一個很自然的結果，即當選舉地方議會議員的時候，政治的色彩就不免非常濃厚。非但如此，即在地方議會中，政治的勢力與人的因素也往往能夠影響支配地方議會的活動。

三、程序

我們上面曾經說過，區議會並不是一個地方自治機關，所以當它開會的時候是不公開的，區民祇有要求知道議決案之權，除此以外我們儘可以忽略區議會之程序。所以本段專就省議會與市議會之程序加以說明。

法國的省議會與市議會有一個共同的特色，就是它們都有一定的會期，這是與其他國家的地方議

會程序上不同之處。省議會每年常會兩次，第一次會期半月，第二次因須議決預算決算，其會期定爲一月，市議會每年開會四次，每次會期在原則上定爲半月，但有兩個例外：第一，市議會經呈請區長核准後，得延長其會期，第二，市議會於每次議決預算時，其會期定爲六星期。除常會外，省議會與市議會於必要時又可開特別會；省議會之特別會在下列情形下召集之：

- (一) 總統或省長各得以命令召集省議會之特別會；
- (二) 經三分之二省議員之請求，省長即須召集省議會之特別會；
- (三) 經省委員會之請求，省長亦須召集省議會之特別會。

(四) 以上三種情形都不是省議會所自動召集的特別會，根據一八七二年的「一個法律」(就是著名的 Treveneux 法)，當國會的兩院或任何一院非法被解散時，所有的省議會自動召集特別會，產生各代表二人組成一個非正式的國民大會討論國事。Treveneux 法通過於第三共和憲法制定公布以前，法國公法學者對於該法是否尚有效一問題，主張各異。很多的學者如 Ismen Valine 等認爲該法並不與一八七五年的憲法相突衝，並且它又很明確地宣示它的規定可以適用於以後的憲法和以後的國會，所以當它尚沒有明白被廢止以前，它的規定還應該有法律上的效力。可是 Deguis 却與他們有不同的主張，他站在實際主義者的立場，認爲總統要是非法地解散國會，各地的省議會事實上也就不可能自動地召集特別會，產生非正式的國民大會；在 Deguis 看起來，總統非法地解散國會一定是構成一個武力的政策，一個能以武力解散國會的總統當然亦能以同樣的手段來阻止省議會行使其 Treveneux 法所賦與之非常職權，所以該法在實際上根本就不能實行出來。我們如果站在 Deguis 同樣的立場，自然也會同意他的

看法；不過如果站在嚴格的法律的立場，我們似乎也很難以懷疑一八七二年的法律至今尚繼續有效。這是唯一的法律上的可能，省議會可以自動地召集特別會。

市議會之特別會在下列情形下召集之；

(一) 省長或區長各得以命令召集市議會之特別會；

(二) 市長亦得召集市議會之特別會；

(三) 經二分之一市議員之請求，市長即須召集市議會之特別會。在第二和第三兩種情形下，市議會之特別會，乃市長依職權所召集，毋須呈請上級機關——省長或區長——之核准，但他依法必須將特別會之召集及其召集的動機報告於省長或區長。這是一八八四年的法律所賦與市議會較大於省議會之權力。

省議會特別會之會期亦以十五日為限，關於市議會特別會之會期，法律上並未加以規定。如果在法定的常會以外，或在法定的情形下召集特別會以外，無論省議會或市議會自行集會時，它的一切的行為當不發生任何法律的效力。

根據一八七一年的法律，省議會每年選舉產生一個省委員會(Commission départementale)，在省議會閉期間代行省議會一部份之職權，庶幾在省長之外總是不斷地有一機關(或為省議會，或為省委員會)與之對立，藉以牽制其權力。省委員會又享有法定的專屬於它自己的職權。省委員會由四至七個委員組成之，由省議會就其議員中選出，省政府所在地之市長、衆議員與參議員皆不能當選為委員，大體上以每區有一個議員充任委員為原則，其任期為一年，連選得連任。有些國家的憲法規定國

會得指定相當數目的議員組成一個國會委員會，其目的是在使得國會得有一直隸的機關在其閉會或休會期間對於行政機關行使監督之權，一九二〇年的捷克憲法即爲一例。此種國會委員會在性質上與法國的省委員會甚爲相似。市議會之常會次數較省議會爲多，也許因爲這個緣故，市議會並不產生一個類似省委員會的機關。省議會每年祇開常會兩次，省委員會之組織可說是一個很自然的結果。英美等國的地方議會並沒有一定的會期，它們可以隨時開會，既無所謂常會與特別之區分，亦無所謂閉會期間，在那種情形下，類似法國省委員會之機關，當然也不致於會存在了。所以省委員會是因省議會之特殊程序所產生的一種組織我們特在本章關於議事機關之程序中央說明省委員會這一個機關，亦即由於此。

一個事議機關爲要行使它的職權，總有一定的規定議事程序的規則，這裏我們不妨提出幾點重要的來說一說：

(一) 議長及職員團 省議會於八月的常會召集的時候，第一件事情要做的就是選舉產生職員團 (Board of Officers)，所謂職員團是包括一議長，一個或幾個副議長和若干個秘書，負議事程序之進行維持，與記錄之責；職員選舉的時候，由省議員中之年齡最高者充任臨時主席。職員團之任期爲一年，市議會於五月的常會召集的時候，亦由年齡最高的市議員充任臨時主席，進行選舉市長 (Mayor)、一個或幾個副市長 (Deputy Mayor) 以及其他組成職員團的一個或兩個秘書 (職員團並得於會外酌用助理秘書，輔助有關於議事程序上的各方面的工作，但不得不出席市議會)。其任期皆爲一年，市長經選之後，市議會之議長則每次由他充任，但當市議會討論市長之逐年報告時，庶選舉一個臨時議長，市長祇能列席以

備詢問，於表決時即須退席。單就與地方議事機關的關係言，省長與市長之地位是有區別的，省長一方面不是省議會選舉所產生，另一方面又不是省議會的議長。省議會總是每年自選議長的，省長得列席省議會以備詢問並輔助議事程序之進行，但當省議會討論省長之報告的時候，他就應該退席。省會議會之都採取這一種辦法，是完全在使它們能享有最大的討論自由，並使其能充分地發揮一個地方自治機關的最大功能。

(二) 會議之公開 省市議會皆為自治機關，所以它們的會議是以公開為原則，不像區議會雖為民選的機關，但並不享有地方自治權，所以它的會議是不公開的。省議會經省長或議長或議員五人之動議，應直接付表決議決應否改開秘密會；市議會經市長或議員三人之動議，亦應直接付表決議決應否改開秘密會。雖然如此，即在會議公開的時候，選民之往旁聽者通常亦並不踴躍。無論會議是公開的或秘密的，會議之詳細記錄與議決案都是應該公布的，使得所有的選民都能夠知道他們所選舉的代表究竟在做些甚麼樣的工作。有人也許會認為會議之公開以及會議記錄之公布並無實際的用處，因為選民對之未必發生興趣；不過我們應該知道，許多民治的制度雖然似乎都是很表面的，但它們的設置往往能夠很有效地限制持有權力者對於權力的濫用。

(三) 法定人數及表決 省市議會非有過半數之議員出席時，不能開會。省議會如果第一次不能到達法定人數，則兩天後可重行集會，第二次即他再不能到達法定人數，依法也能夠開會。關於市議會亦有類似之規定，即如果連續兩次不能到達法定人數，則第三次之集會，不論其出席人數之多，依法也能夠開會。經省議會出席議員六分之一之動議，或市議會出席議員四分之一之動議，表決得採

取記名投票的方式；但當舉行選舉時，或經市議會出席議員三分之一之動議，表決得採取無記名投票的方式。在通常的情形下，如果沒有相當數目的議員之動議，表決得取決於起坐。除掉無記名投票的表決外，表決的結果若為贊成與反對的數目相等，則議長有最後決定之權。

(四) 討論之範圍 一八七一年與一八八四年的法律分別規定省議會與市議會應絕對脫離政治而獨立，它們不能討論議決任何與政治有關的議案，亦不能以宣言或其他方式的文告發表它們對於政治問題的意見；此類的議決案、宣言或其他的文告，在法律上皆為無效。所謂政治，其範圍是很廣的，關於赦免政治犯，或修改國會之選舉方法，或澄清吏治，或政教應分離之意見，或對於中央政府或省長的政策行為之批評，皆構成所謂政治的意見。又根據行政法院的判例，市長，副市長或市議員以個人名義所發表有關政治之宣言，即使個人署名聲明由個人自己負責，亦以市議會之行為論，得以違背的理由撤銷之。美國的市議會往往花費相當長的時間來討論議決與行政絕不相關的各種問題，如擁護或攻擊總統之設施與政策，或主張美國應採取孤立的政策等，這種情形與法國法律的規定剛是完全相反的。我們認為法國法律之不准省市議會發表與政治有關的意見，一方面的確具有值得贊揚之動機，因為省市議會既為行政機關，似應與政治相分離，這應該是毫無問題的；另一方面又有制度的背景，因為政府是向國會負責的，它的一切政治上的設施自有國會在監督着，毋須省市議會之過問。不過困難是在如何把行政與政治完全分離，或者說如何畫定行政與政治之各自的界限。為甚麼主張政教分離是構成政治的意見，而對國家經濟或普通行政的問題提出建議却不構成政治的意見呢？這自然是很不容易解決的實際上的困難，往往為要達到行政與政治分離的目的，結果使得行政機關儘量發揮

其某一方面的功能，這就無異是因噎廢食了。法國的法律雖不准省市議會發表與政治有關的意見，但又不禁止一個人同時被選為國會議員和地方議會議員，於是前者之禁律往往並不為人所遵守。當里昂市長愛里歐受命組織內閣以後，他一回里昂去即在市議會內辯護他的內閣的政策，這是實際情形所產生之必然結果，法律所規定之禁律當然也就成爲具文了。

(五) 議會之解散 爲要使得地方議會嚴格地遵守法定之議事程序，總統得以解散議會爲手段加以制裁。總統依法可以解散省議會，但當他運用這個權力的時候，總統必須於最短期內將他解散省議會的行爲報告於國會，國會於接到報告後，即須通過一個法律指定新省議會之選舉日期，並決定省委員會是否應在新省議會召集前繼續存在，行使職權，抑或授權總統任命一臨時性的省委員會，在新省議會產生前行使職權。這是一種情形。另外一種情形就是當國會在閉會期間，總統得因特殊之事由發布解散省議會的命令，並同時指定舊省議會解散後的第四星期日舉行新省議會之選舉，新省議會於選舉後的第二個星期一即能自動集會，行使其職權並產生省委員會。總統又得以命令解放市議會，但在解散後八日內，他必須任命一個由三人至七人（依照市人口之多而定）組成的市特別委員會（*celebration speciale*），暫行市議會之職權，並同時指定主席（有的時候並指定副主席），暫行市長之職權。市特別委員會的職權祇限於處理緊急的事務，它絕對不能行使市財政權，亦不能更動教育行政人員。舊市議會解散後兩個月內即應停止行使它的職權。所以根據這一規定，市特別委員會最長也不過祇能夠存在兩個月，地方自治的精神與制度也因此仍舊能夠維持。

四、職權

地方議事機關之職權範圍甚廣，它可以處理各種不同的事務，其職權之性質亦有不同，行使時就有不同的步驟，並產生不同的效力。

甲、省議會與省委員會之職權

就其職權之性質言，省議會之職權大體上可以分爲三類：一爲限制的職權，二爲獨立的職權，三爲諮詢的職權。茲特分述之如下：

(一) 限制的職權 所謂限制的職權就是省議會不能獨立行使的職權。在一九二六年以前，除掉少數的例外，省議會的職權是一律受限制的。根據一八七一年法律的規定，省議會的議決案要在閉會三個月內經中央政府之默認才能夠執行。(這種職權之限制，到一九二六年才被取消，但是省議會的職權至今還有一部份仍受限制，這就是說它的有些議決案必須經國會或總統之核准後始而生效，其大部份是與財政有關的。)

(二) 獨立的職權 自一九二六年以後，省議會始享有獨立的職權，易言之，在有許多情形下，省議會能夠獨立行使其職權，它的議決案毋須經其他機關的核准即能生效。省議會依據獨立的職權所通過的議決案祇能因越權或抵觸法令而被撤銷，但撤銷的步驟並不是提起撤銷訴訟而是一種行政上的救濟。在省議會閉會後十日內，省長得以越權或違法爲理由呈請總統撤銷省議會之議決案，同時並須分別通知省議會議長與省委員會主席。如果省長於十日內不呈請撤銷，或於呈請撤銷後六星期內總統

不加以撤銷，則省議會之議決案即發生效力。

(三) 諮詢的職權 省議會對於這一種職權的行使，可能有兩種不同的情形：或為中央政府向省議會諮詢，或為省議會自動的向中央政府提出建議或意見。在無論何種情形下，省議會的諮詢意見並無執行力，意見之被採納與否全為向它諮詢的機關所決定。在行使這一種職權的時候，省議會並不是一個嚴格的議事機關。而是一個諮詢機關。

省委員會是省議會以外的一個議事機關，為省議會所產生，它的會議是不公開的。它的職權可以分為兩部份：一為省議會所授與的職權；二為獨立的職權。

省委員會的一部份的職權是省議會所授與的，這一種規定之最初用意是在使它在省議會閉會期間代行省議會一部份的職權，而與省長相對立，所以省委員會可以說是受省議會委任處理事務的機關。但省議會之授權一方面是受一個原則的限制，這就是說，它能夠特別的授權，而不能為概括的授權，它祇能授權省委員會處理特定的事務，而不能授權後者處理一般的事務。另一方面，省議會之授權又受事務之性質的限制，這就是說，省議會不能將其任何的職權授與省委員會去行使，因為有些職權是專屬於省議會的，舉其要者如預算決算之議決，借款之動用與分配，省稅收之決定等，它們都不能作為授權之標的。

省委員會的另一部份的職權是依法它所訂立行使者。因為它享有這一部份的職權，在有許多時候它就不是一個省議會的附屬機關，而是一個獨立的機關，所以它不止是省議會閉會期間行使職權的一個機關，因此它雖為省議會所產生，但一經產生後，省議會就不能對於它的組成加以改變，不寧唯

是，省議會對於省委員會的各種決定亦無解釋之權。省委員會所享有之獨立的職權，其最重要者是根據省的利益審查省長之權力，這可以有好幾方面看出來：第一，省長必須每日將支出情形報告於省委員會；第二，在省長向省議會提出預算以前，必須先送省委員會審查，由省委員會向省議會提出附具意見的報告，以供參考；第三，在省議會開會十日以前，省長必須將擬向省議會提出之建議，報告，提案等通知省委員會，後者如果認為必要的時候，得向省議會提出意見書，供省議會之參考與酌量採行。

上面會謂省長得以越權或違法為理由呈請總統撤銷省議會之議決案，他亦得以同樣的理由呈請撤銷省委員會之議決案。遇有省長與省委員會意見不一致或衝突的時候，如為意見不一致，省長得於下次省議會開會時提請解決之，省委員會的決定也就停止其執行；如果是衝突，即對於較重大之問題的意見不一致，省長得以命令召集省議會之特別會解決之，省議會可以對省委員會之決定加以追認，或另產生，一個新的省委員會。最後，對於省委員會之有幾方面的決定，利害關係人得向省議會提起訴訟，訴願一經合法地提起後就產生兩結果：第一，省委員會的決定寄因訴願之提起而停止其執行；第二，省議會如果認為有必要時，得撤銷原決定而另為新的決定，這就是說，在平常的時，省議會雖不能侵越專屬於省委員會的職權，但當其受理訴願時，就能代省委員會而為決定。

乙、區議會之職權

區議會既非地方自治機關，也就沒有甚麼特別重要的職權。它的主要活動就是議決將區的稅收部份分配於各市；其次就是有幾種事情，如區道市區城之改畫，鄉村交通幹線之分類與方向等，非經向

區議會諮詢不能有最後之決定；此外，區議會亦能自動的向省或中央提出有關於區之利益的各種諮詢意見。

丙、市議會之職權

「市議會以議決案規定有關於市之公務」，這是一八八四年法律賦與市議會的概括的權力。不過我們不能根據這一點而下結語謂法國的市議會享有不受限制的廣泛的權力，因為我們應該同時注意其他兩個事實：第一，一八八四年法律列舉了許多市議會之職權，並規定行使那些職權之方式；第二，中央控制的存在。

像省議會一樣，就其職權之性質言，市議會之職權大體上亦可分為限制的職權，獨立的職權 諮詢的職權三大類，特分述之如下：

(一) 限制的職權 市議會有權議決，但是它的議決案如果要產生執行力，必須經其他機關的核准。在這 時候，市議會所享有的是一種限制的職權，諸凡市預算之議決，市公債之募集，市稅收之決定，市公有財產之處理，公園廣場之設置，街名之改定等，皆須經其他機關之核准後，才能發生效力。所謂其他機關有很多的可能性，或為國會，或為總統，或為中央行政部長，或為省議會，或為省委員會，或為省長又或為區長。須經核准的市議會議決案，如果上級機關在法定的期間內不指令核准與否，則過了法定的期間議決案即產生執行力。如果核准的機關是省長，而結果省長不加以核准，那麼利害關係人就可以向內政部長提起訴願，由內政部長決定市議會議決案之應否被核准。

(二) 獨立的職權 這是市議會獨立行使的職權，市議會之議決案毋須其他機關的核准可能生

效，市議會必須於議決案通過八日內將議決案報告於區長或省長，後者收到報告十五日後而無異議的時候，該次案即開始生效力。如果市議會有越權或違法等情事，省長得依職權或因人民之提起訴願撤銷其議決案，這種救濟是沒有時效的限制的。如果市議會通過議決案有時應迴避的市議員之參加，省長得在一月內依職權或因人民之提起訴願撤銷之，不服省長之決定者得提起行政訴訟請求救濟。

(三) 諮詢的職權 市議會除掉是一個議事機關外，又是省長的諮詢機關；省長可以常常向它徵詢有關於市之公務的意見，同時有些事情在確定以前，如市區域之改畫等，省長有法律上的義務先向市議會諮詢，但無論如何，市議會依據諮詢的職權所做之行為，是一律不具有執行力的，省長可以自由決定採納與否。

第四章 地方行政組織：執行機關

一 組成

議事機關與執行機關有兩個基本不同處：第一，職權性質的不同，議事機關總是祇享有單純的決定權，即決定應該做這件事或不應該做那件事的權力；執行機關則往往同時享有決定權與執行權，所謂執行就是把所決定應做的事情付諸實施，或把所決定的原則適用於具體的情形上去，執行的標的可以是自己的決定，亦可以是其他機關的決定。第二，組成性質的不同，議事機關總是由多數人所組成的，因此就有特殊於議事機關的程序；而執行機關則往往以由一個人組成爲原則，因此當它執行公務時，便不採取一定的程序。

法國的各級地方政府中之執行機關都是由一個人所組成的，省設省長（*prefet*），區設區長（*sous-prefet*），市設市長（*maire*）。省長與區長皆爲中央政府所任命，市長則爲間接民選，爲市議會所產生。

省設省長是拿破崙很重要的一个行政制度，省長的前身是舊政時代的特派員；在細節方面，省長與特派員固然有不同，但拿破崙之創設省長制度的確是對於舊政時代特派員制度的存心磨擬，而第三共和則承襲了拿破崙的行政制度，保持省長制度以至於今日。省長同時一方面是中央的屬員，另一方面又握有地方之大權；當初拿破崙創設省長制度的動機是如此，第三共和下的省長的地位也是如

此。

省長由內政部長提請總統任命之，在責任內閣制度之下，總統的任命命令不過是一個形式而已。在一九三四年以前，被任命爲省長者毋須具備任何法定的資格，祇要是享有公權的而爲法國籍之成年男子皆得被任命爲省長。除此以外，政府對於省長人選的決定不受任何的限制。不過實際上，省長往往是會多年充任部長或省長的祕書，或省祕書長，或區長者。自從一九三四年以後，總統的命令規定省長必須由部長或省祕書升任，部長與省祕書長者原則上都是由會充任省長的祕書在三年以上者升任，省長的祕書則都是由考試任用的，考試的課目包括行政法，經濟學或經濟地理與口試。由此可見在一九三四年以前與以後，省長之人選在實際上並無何種變更。

省長爲有給職，但無一定的任期；他的任免，調任，以至於晉升，全操諸政府之手。他的上級機關不止是一個部長，而是中央各部部长；中央各部部长就主管專務對於省長有控制之權。他比所有其他的官吏，要忠於職守，服從政府，因爲他除掉甘願被革除外，祇有絕對服從之一途。未經內政部長的核准，他不能離開他所管轄的省；如因故不能離開他的省而經內政部長核准時，他的職務由他指定一個高級省公務員暫行之，而萬一沒有指定的時候，則由在職最久之省公務員暫行省長之職務，省長執行公務時的一個最主要的帮手是省祕書長 (secretaire general)，他也是中央所任命的。

區設區長，但省政府所在地之區不設區長，而由省長行使區長之職權。區長之任命亦爲內政部長提請總統以命令爲之，在原則上都是由會充任省長的祕書在三年以上者升任；這可以使得每一個區長在他被任命時候已經具有相當的行政經驗。區長亦爲有給職，並無一定的任期，中央可以隨意加以

革職，調任或晉升。他的地位與省長的地位可以說是很相似的。

市爲法國地方政府中自治程度最高的一個單位，因爲這個緣故，市長的產生方法也就與省長區長的產生方法不同。自從一八八二年以後，不論市之大小，一概由市民選的市議會產生一個市長，和一個或幾個副市長（*adjoint*）。副市長之數目依市之人口的多而定，少則一人，多則十二人；里昂爲例外，獨設副市長十九人。除普通的副市長外，每一個市又可設額外副市長（*adjoints supplémentaires*）與特別副市長（*adjoints spéciaux*），前者之設置是所以補不足，後者之設置是所以應付特殊的情形。

在原則上，市議員皆能當選爲市長或副市長，但被革職的市長或副市長，在一年內即無當選的資格；有幾種公務員也不能當選爲市長或副市長。舉行選舉時採取分別祕密投票的方式，並以獲得絕對多數（即出席議員之半數以上）者爲當選；如果兩次不能獲得絕對多數，則第三次以獲得較多數者爲當選，票數相等時以年較長者爲當選。選舉市長的時候，以議員中年最長者充任臨時主席，市長一經選出後，他就成爲法律上的議長，乃由他作主席進行副市長之選舉。實際上，市長與副市長常是地方政治上很活動的人物，並且對於作市議員的經驗有相當的豐富；他們的產生往往是市議院各派角逐的結果。他們雖非人民直接選舉所產生，但他們的才能却並不很低，有的時候他們也可以是省議會或國會內很有勢力的議員，亦有同時充任國務總理者。

市長與副市長之任期皆爲六年，相同於市議員的任期。在任期終了前，總理可以加以革職的處分，內政部長可以加以停職三個月之處分，省長則可以加以停職一個月的處分。被革職的市長或副市長，在一年內再不能被當選爲市長或副市長。當市長被革職停職或因故不能行使職權的時候，由副市

長代行市長之職權，如副市長亦不能行使職權時，則由市議會指定市議員一人或由年最長之市議員代行之。在較小的市；市長常常是連選連任的。

市長與副市長皆為無給職。在國會內曾經多次提議改他們為有給職，但都沒有結果。市議會得在市預算內列入市長辦公費一項，以為市長執行公務時之必需；副市長則既無薪俸，又無辦公費。無給職之市長與副市長制度是有其歷史上的背景的。在大革命以前，市政府內的無給職制度是不存在的，非但如此，市政府官吏的薪俸並且都是很高，於是在大革命的前夕，一般人皆不滿意於這種浪費，特別是因為他們覺得當時市行政不為人民造福，為了一般人具有這種感覺，大革命後就採取了一個矯枉過正的辦法，把市長副市長都定為無給職，認為他們既得到了榮譽，就不應再有金錢的收入。事實上，特別是在較大的市，市長與副市長必須以大部份或竟致全部的時間來執行他們的職務，並且因為職務的必要不得不支出相當大的社交或其他的費用，這筆費用恐一定要超過市議會所撥給的辦公費。雖然如此，競選市長與副市長的市議員在數目上仍為不少，因為第一，充任市長與副市長往往是參加省市國家的政治活動的初步，成功的市長與副市長在政治上也一定能夠爬得上去的！第二，市長是極榮譽的職務，他是市的第一名市民。在社會上所佔的地位極高，因此雖為無給職，而角逐競爭者總是很多的。

二 兩重地位

除掉區長是單純的中央政府的代理人外，省長與市長都具有兩重地位，一方面他們像區長一樣是

中央政府的代理人，另一方面他們又是省市的最高行政長官。地方行政長官之具有兩重的地位，是法國地方政府一個主要的特色；要瞭解法國地方政府中之執行機關，就非知道它的兩重地位不可。省長與市長的兩重地位產生下列兩個結果：

(一) 國家公務要執行並實行於各地方者，皆由中央政府授權地方政府辦理之，而不另行委任中央公務員派駐各地方直接負責辦理；

(二) 中央集權與地方自治兩種制度會集於一個機關，兩者的精神都由一個機關表現出來。

關於第一點：美國的情形與法國的情形是很可以比較的，美國在行政上有一個基本的原則，即聯邦的公務或各市的公務如果要實施於各地方的時候，多由聯邦政府或邦政府委任聯邦公務員或邦公務員派駐各地方直接執行之；他們雖在地方上執行公務，但與地方政府不發生關係，他們是聯邦或邦政府所任命，領取聯邦或邦政府的薪俸，受聯邦或邦政府的指揮。聯邦國會或邦會議通過法律規定公務之必須實施於各地方時。很少在同一個法律內授權地方政府把法律付諸實施，或在當地負責執行法律所規定的公務。這一個行政上的原則並不為法國的制度所採納。法國的省與市一方面固然是地方自治的單位，另一方面却又是中央集權的工具，區別為單純的中央集權的工具。換言之，當中央的法令規定公務之必須實施於各地方時，中央政府並不因此委任許多中央公務員，而即以現成的地方政府為實施中央法令執行國家公務的工具。這個時候的所謂地方政府實際上就是省長區長或市長，他們或為總統所任命，或為地方議會所產生，但當他們實施中央法令執行國家公務的時候，他們是中央政府駐在各地的代理人，直接地受中央政府的指揮。

法國之執行國家公務的辦法有它的短處也有它的長處，許多國家公務要地方政府去執行，增加了不少地方政府的事務和經濟上的負擔；同時又因為地方政府所執行的是國家公務，中央政府不得不加以直接的指揮，於是地方政府的權力常常會因此被減削，即純粹的地方公務之執行也常常因而受中央的指揮或嚴厲監督，結果就形成了中央集權的程度很高的局面。這是法國的辦法之短處。可是在另一方面它也有相當長處的：第一，中央政府如果不因為要執行國家公務於各地方。而特地任命中央公務員負責其事，則在國家預算內勢必要列入一大筆的支出；反之，中央政府如果授權地方政府執行國家公務，則在經濟上當可節省不少的費用。第二，授權地方政府執行國家公務，可以使得中央與地方繼續地發生較密切的關係；地方政府可因而較透澈地明瞭國家公務的性質，藉以作為決定並執行地方公務時之借鏡，它又可因而較確切地知道國家公務與地方公務之不可分離的關係，並發展與增加其對國家公務之執行的責任。

省長與省長的兩重地位又產生另外一個結果，即在省長或市長這一個機關中，成們同時看到了中央集權與地方自治的兩種制度。最簡單地說，決定如何執行公務之權集中於中央時謂之中央集權，決定如何執行公務之權分配於中央及地方時，則站在地方政府的立場說，謂之地方自治。兩者雖有區別，但它們之間祇有程度上的差異，因為它們並不是彼此不相容納的兩種制度。法國的制度正可以給我們一個極好的例子。

中央集權是以層階行政組織（*hierarchie*）為基礎，省長與市長既為中央集權的工具，他們就構成層階中之公務機關，而因此直接地或間接地受中央之指揮。所以當省長與市長是中央集權的工具的時

候，他們並不是根據法律的授權而執行公務，乃是直接間接聽命於中央的命令，受中央的指揮而執行國家的公務。換句話說，在實際上，決定權與執行權是分開的，決定權屬於中央，執行權始屬於省長與市長；爲要貫徹決定權與執行權之分，中央除能直接指揮省長與市長執行國家公務外，並能對省長行使任免權，對市長行使停職與革職權。處於這種情形下，省長與市長都是不能獨立行使職權的機關，他們的活動不是自動的，而是被動的。然而這祇是省長與市長之地位的一方面，他們不但是中央集權制度下的機關，而又是地方自治制度下的機關。

地方自治的前途是不假定公務之決定權與執行權應分屬於中央與地方。在地方自治制度下，地方政府並不是聽命於中央的命令，受中央的指揮執行國家的公務，而是根據一般性質的法令，在相當地受中央監督的限制內，決定並執行地方的公務，地方政府之所以同時享有決定權與執行權，是因為有地方公務存在的緣故；省議會與市議會便是享有地方公務之決定權的機關，省長與市長執行省議會與市議會之決定，並享有其他的職權，因此他們就構成地方自治制度下的機關。處於這種情形下，省長與市長都是能夠獨立行使職權的機關，他們不是受中央的指揮，而祇是受中央的監督；指揮是積極的控制，而監督是消極的控制，兩者產生很不同的結果。

於此可見，省長與市長一方面是中集權的工具，另一方面是地方自治制度下的機關，這就是他們的兩重地位。在程度，省長之爲中央集權的工具是過於他之爲地方自治制度下的機關，反之，市長之爲地方自治制度下的機關是過於他之爲中央集權的工具。省長與市長雖都具有兩重地位，但在程度上他們還是有差異的。

三 國家公務之執行

省長，區長與市長既為中央政府駐在省區市的代理人，他們就成為中央集權的工具，而要執行國家的公務。其中區長是單純的中央政府的代理人，但他所要執行的國家公務並不甚多；省長在其所有的活動中，以執行國家公務為最重要而且繁瑣；市長在有的時候雖然也是中央政府的代理人，但他祇執行極小的一部份國家公務。

無論在政治上或行政上，省長都是代表中央政府；在政治上說，他是中央政府的眼睛，在行政上說，他是中央政府的手臂。

省長是中央政府的眼睛，因為在某一個意義上，他是中央政府駐省的情報員，他必須時向中央報告當地的政治動靜，和一切與中央有關係的消息。各省設省長的制度既為拿破崙所創設，同時我們又熟悉他們的政治能力與政治野心，我們也就不難想到省長對於他的功用；他希望省長有助於他的政權的維持，於是他就不得不叫他們隨時注意各地人民對於他的各種措施的反應，藉以準備適當的對付與處置。省長的這一種功用至今仍舊存在，這也可以說是大革命後省長制度在政治上的意義。

省長又是中央政府的手臂，因為許多重要的國家公務是由他在執行，舉其榮華大者有下列數端：

(一) 執行中央之法令，即在其所管轄之省將中央法令付之實施。

(二) 依據法律之特殊授權，制定一般性質的規則，如關於漁獵、屠宰，鄉區警察、公路治安等事項之規則；省長與總統或市長不同，他並不享有總統的制定一般性質的規則之權，他之能制定的一

嚴性質的規則全是依據法律之特殊授權。

(三) 人民因不服行政機關的行為而欲提起訴願請求救濟時，得向省長提出訴願書，而由省長將訴願書轉送主管的中央行政部加以決定。

(四) 指揮區長與市長執行中央委辦事項。

(五) 以國家之名義任命並指揮監督省公務員。

區非法人，因此就無所謂區的公務，區長亦無兩重的地位，他祇是代表中央政府。他除掉為省長與市長傳遞公文外，祇有一個比較重要的功能，即自一九二六年以後，監督市政府的權力由省長改歸區長所享有，其中包括市預算之核准。

市長亦須處中央政府代理人的地位執成國家的公務，其最重要者有下列幾種事項：

(一) 辦理選舉事項。在平時，市長主辦選民冊與選民之登記，在舉行選舉的時候，他又是選舉會。

(二) 辦理人口之調查登記事項。法國並不採取定期的隔數年辦理一次人口調查的辦法，而是採取隨時登記的辦法，由市長負責辦理之。諸凡人口之流動、死亡、出生、婚嫁等情事，皆由市長隨時調查登記統計，作為許多事情的根據。

(三) 辦理關於徵兵及動員事項。在平時，市長每年必須編就一個到達兵役年齡的名冊，由省長轉送主管的中央行政部；請求緩役者亦向市長提出，由市長轉送主管機關決定之。在戰時，他又辦理與動員有關的各種事項，所有能夠被徵用的人力與物資，皆由市長編造表冊送呈主管的機關。

四 地方公務之執行

省長與市長除掉執行國家公務外，又要執行地方公務。這是因為省與市都是法人，都是自治行政單位，因而有所謂省的公務與市的公務；省長與市長不但在一方面代表中央政府，另一方面又是省與市的行政長官，代表省政府與市政府，處於這個地位，他們執行省的公務與市的公務。

省長代表省政府執行省的公務，得依據省議會的活動分為三個階段：省議會議決前，省議會議決時，和省議會議決後。

(一) 省長籌備省議會與省委員會的會議，省議會與省委員會所討論的都是根據省長的報告與提案。

(二) 省長雖非省議會議員，但他或他所指定的代表必須列席每一次的省議會，省議會開會時若無省長或他的代表的列席，則它的討論與議決在法律上皆為無效。然而這並不是說他能在省議會內投票，他的列席是全為輔助省議會的程序之進行，並備省議員在開會時的隨時諮詢。

(三) 省長執行省議會所有的議決案，因為省議會不過是省的議事機關，而省長才是省的執行機關。例如：省議會議決省預算後，執行省預算者就是省長；省議會議決設置省公務員時，由省長去任命那些公務員；又如省訂立契約或省起訴與被訴時，皆由省長以省的名義為之。祇有當國家與省發生法律上糾紛的時候，省長是代表國家而不代表省，而由省委員會推選委員一人為省的代表。此可見省長的代表中央政府的地位，是比他的代表省政府的地位，為重要，當兩者不相融合的時候，以犧牲後

者爲原則，

市長代表市政府執行市的公務，得依據性質分爲兩大類：被動的與自動的，前者就是執行市議會的議決案，後者就是依法自己決定並執行。很明顯的，市長的地方自治權較之省長的大得多。

市長也同省長一樣，與市議會發生事前，當時與事後的關係。在市議會開會以前，市長要籌備市議會的會議，並準備向市議會提出報告與提案；省長在向省議會提出報告與提案以前，必須先把它們送省委員會審查，而市既無類似省委會的機關，市長也就沒有類似省長的這一「義務」。其次，在市議會開會的時候，市長因爲他本人是市議會所選舉產生的，他不但出席市議會參加討論與議決，並且充任市議會的議長，在這地方我們看出了市長與市議會的關係和省長與省議會的關係的不同，市長是比較更積極的參與市議會的工作。但當市議會討論市長的逐年報告和預算案時，市長須改爲列席以備諮詢，由市議會另行推選臨時議長；於表決時，市長並須退席。復次，在市議會閉會以後，市長須執行市議會所有的議決案，因爲市議會同省議會一樣是一個議事機關，它所決定的必須由市長去執行出來，於是市長就得執行市預算、任免市公務員、以市的名義訂立契約並執行所有其他的議決案。市長於執行市議會之議決案時，不能與議決案的內容有所出入，不然他的行爲就是越權而有被撤銷的可能。

市長又有專屬於他的職權，其最重要的就是市警察權 (Police municipale)，屬於市警察權範圍的各種事項由市長獨立的決定並執行。法律規定市長行使市警察權，市警察權的目的是在維持公共秩序、公共安寧與公共衛生。根據一九〇二年的法律，市長制定關於公共衛生違警的規則時，須先向市

議會諮詢；除此以外，市長得獨立行使市警察權，由他個人負完全的責任。諸凡市區內行使汽車的最高速率，房屋之建築物之修理拆毀，公共場所之秩序的維持，屍體之葬埋，喧嘩之禁止等一切市公共秩序、安寧、衛生有關的各種事項，市長皆得以一般的規則規定之，並以特殊的處分禁止各種違警的行為。違反市長的違警規則者，依刑法的規定處罰。

第五章 地方行政組織：聯合機關

一 執行實際公務之聯合機關

地域行政單位之劃分原是關於地方政府一個很難於解決的問題。我們要是站在行政上之便利的立場，以科學的理智的方法來畫分地方政府的境界，自然要忽略歷史上傳統的境界，而後者往往是人民在情感上所喜歡的，反之，我們要尊重了歷史上傳統的境界，它又未必能夠適應近代許多行政上的問題，未必能夠滿足行政上便利的目的。所以地方政府的境界雖然可以是固定的，像法國的省、區與市，但地方政府之間共同執行公務的可能性，應始終使其存在。法國有各種方式的執行省際公務之聯合機關，也有各種方式的執行市際公務之聯合機關。茲先述前者。

因為特殊的歷史上的原因和客觀的情形，一直到十九世紀末年，法國一般的當權者始終懼怕省與省成立聯合機關來執行公務。每一個朝代以封建制度為敵人，爲了要有這種心理，因而也就不主張地方與地方之間的無論何種方式的聯絡合作。然而事實上，固有的行政區域因爲人力與財力的關係，不一定能夠做許多它們必須做的事情，因有的行政區域由於客觀環境的緣故，也不一定能夠解決有些行政上的問題；這種情勢和事實的需要，逼使立法者與政府不得不逐漸地允許各種方式的執行省際公務之聯合機關，在十九世紀下半葉，此種傾向就可以看出來了。

一八七一年的法律規定省與省之間得成立聯席會議 (Conférence Interdepartementale)，討論與各

該省。同有關的各種事項。省議會議長經通知省長後，得與鄰省的議會議長商洽成立省聯席會議討論某幾種事項。省聯席會議由各省的省委員會或特別選任的代表團組成之，它不是一個永久的組織，同時也沒有最後的決定權；它的議決案祇是一種建議，對於各省的省議會並無約束力，建議之是否被採取全由各省的省議會分別決定之。

到一九二六年，總統發布一個法律命令對一八七一年的法律加以補充，規定省聯合會（*Syndicat Interdépartemental*）的組織。經幾個省議會的議決，就能夠成立省聯合會，並指定某幾種共同的公務由它監督執行。省聯合會設一個行政委員會，由各關係省議會所選任之代表組成之，依據授權的範圍監督執行某幾種特定的共同公務。省聯合會是一個法律上的獨立人格者，依法享有權利負擔義務。這個法律命令並沒有繼續有效多少年，因為許多人以為它會產生不良的結果，於是在一九三〇年國會通過了一個法律把它廢止，並修正關於合作執行省際公務的規定。根據這個法律，各省並不成立一個新約行政單位如省聯合會，而是由各省的省議會共同議決產生一個直接經營管理某種公共事業的機關，如醫院，救濟院等，其目的、組織以及如何經營的方法，皆直接由各關係省議會議決加以規定，總統的命令或經半數以上的關係省議會之提議得解散上述之機關。

一九三五年的一個法律命令又規定一個新型的聯合機關。省、市、商會或其他公法上的法人團體，經法定的上級機關之核准後，得同意成立一個聯合會，請領執照合辦某種公用事業。譬如原來的某種公用事業經營得不好，這當然會影響一個省，幾個市，以及其他許多團體的，它們就可以依照法定的手續成立一個聯合會，合作舉辦那一種公用事業，以滿足一般人的需要。根據這法律命令，性

實上完全不相同的法人團體（各種的公法人和各種的私法人）得能合作經營一種事業，一方面可以顧到各該法人團體的利益，另一方面又以滿足一般人的需要為前提。

二 執行市際公務之聯合機關

舊政時代的稅區之劃分，在革命爆發後即被取消，乃有新的省、區、道、市之劃分。爲了要使反動勢力所根據的稅區不致在事實上復活，於是任何省的聯合或市的聯合，在朝政府都以為是一種變相的封建制度，或復辟者所施用的手段。但事實上的需要有的時候會改變懼怕的心理，此所以一八七一年的法律有省聯席會議的規定，其辦法雖是並不澈底，至少指示了後來的人應該走的路向。一八八四年的法律關於市的聯合有下列兩種組織的規定。

(一) 市聯席會議 (Conference intercommune) 這是相同於省聯席會議的一種組織。市長經通知省長後，得與鄰省的市長商洽成立市聯席會議，討論與各該市有關的某幾種事項。每一個市議會推選三員代表出席市聯席會議，省長及區長亦得列席會議，它可以討論各該市議會交付討論的事項，但並無最後的決定權，它的議決案要經各該市議會核准後始能發生效力。

(二) 管理公有公產聯合委員會 幾間市可以有一部份不可分的共同公有的公產，經其中一個市的請求，總統得以命令成立管理那一部份公產的聯合委員會，並規定每一市的議會推派代表若干人組成之，其任期與市議會的任期同時終了，然後由新的市議會另派代表組成該聯合委員會。委員會互選主席一人，在原則上，委員會及其主席的職權相同於市議會及市長對於同一類事務的職權，但關於其

有公產之出賣、分割、交換等的職權仍屬於各該市議會。管理共有公產聯合委員會並不自己享有財產權，也沒有獨立的預算，所以在法律上並不是一權利義務的主體，換言之，並不是一個法律上的人格者。例如在Cantonet流域有幾個溫泉，向來是七個市不可分的共有公產，因此就成立一個聯合委員會，由該七市的市議會推派代表組成之。有溫泉的地方常常總是風景遊覽區，因此不但溫泉本身是七市的共有公產，即電影院，戲院，舞場等娛樂場所亦為它們所共有。所以由該七市所組成的聯合委員會不但要管理溫泉本身，且須管理監督各娛樂場所，負責主持廣佈於七個市的溫泉遊覽區域。

一八八四年的法律同一八七一年的法律一樣，也是並不澈底，因為市聯席會與管理共有公產聯合委員會兩種組織並不能解決許多市與市之間之共同利害關係的事情，於是國會於一八九〇年又通過了一個法律對於六年前的法律加以補充的規定，這就是規定市聯合會（Syndicat de Communes）組織的一個很重要的法律。綠黨國會通過那法律的時候，人口不滿五百的市有一萬七千餘之多，到第一次歐戰以後，那個數目竟增加到超過二萬，其中人口不滿五十者計三百餘市，有一百人口者計一千七百餘市，有二百人口者計六千二百餘市，有三百人口者計五千九百餘市。這種人口集中於大城市的情形，使得兩萬餘個小的市，無論在人力或財力方面，都不能單獨地解決許多行政上的問題，這祇有兩個可能的途徑，第一就是擴大市的行政區域，第二就是法律允許較小的市可以彼此聯絡合作，組成聯合機關解決市際的共同問題。一八九〇年的法律就是採取第二個辦法，在不改變現行的行政區域的條件下，允許較小的市組織市聯合會執行市際的公務。

市聯合會由各組成的市以外的一個權利義務主體，享有獨立的法律上的人格者，而構成一個獨立

的行政單位。它有它自己的財產，它亦有它自己的預算。經各關係市議會的議決，省長與省議會的核准，市聯合會即能成立；但是如果省長或省議會表示異議，或各關係的市是屬於不同的省而各省長之意見不一致時，則市聯合會必須總統以命令成立之。它可以在一定的期間內存在，也可以是一個永久的組織。

市聯合會設一委員會，爲市聯合會之議事機關，由各關係市議會推派同數的代表組成之，其任期與市議會的任期同時終了。委員會於每年五月開常會一次，必要時並得開特別會；它並互選主席及常務委員會，後者在委員會的授權範圍內行使職權，主席則爲市聯合會之執行機關。在原則上，市聯合會委員會的程序完全依照市議會的程序，但有兩個例外，一爲省長與區長或其代表得列席委員會會議，二爲委員會會議是不公開的。

市聯合會在下列各種情形下可以被解散：（一）到達預定的期間時；（二）預定的任務終了時；（三）各關係市議會全體同意解散時；（四）半數以上的關係市議會請求時，總統得以命令解散之；（五）省議會或中央參政院（conseil d'Etat）有建議時，總統得依職權以命令解散之。

組成市聯合會之市的數目並無限制，有多至五六十個市組成一個市聯合會者。市聯合會所舉辦的事情之範圍亦甚廣，往往是較小的市單獨地所不能舉辦的，如學校，圖書館，博物院，醫院，屠宰場，橋樑，下水工程等。

根據上面所說的，我們不難看得出來一八九〇年法律的用意之好，以及市聯合會組織的功用之大；但可惜的是中央與省因拘泥於傳統，常常不輕易核准市聯合會的成立，因此一八九〇年的法律的優

點也就沒有儘量的被發揮出來。

二、聯省諮詢機關

聯省諮詢機關就是指聯省參政院 (conseil de prefecture interdepartemental) 而言。它的職權是諮詢性質的，它不是單獨的省的一個機關，而是幾個省合有的一個機關，所以它也可以說是地方行政組織中的一種聯合機關。不過它與上述的執行省際或市際公務的聯合機關當然是很不相同的，聯省諮詢機關是法律所設置普遍於全國的機關，而執行省際或市際公務的聯合機關與地方政府間自動組成的機關；其次，前者的職權具有固定性，其範圍為法律所規定，而後者的職權是不一律的，其範圍為各關係地方政府依協議而定的；復次，聯省諮詢機關組成的份子是由中央所任命的人員，而執行省際或市際公務的聯合機關的組成份子總是各關係地方政府所選任的代表。以上是兩者區別之榮榮大者，然而它們也有其相同處，即都是幾種地方行政單位所合有的機關。

聯省參政院是比較的一個新的機關，它從一九二六年才開始有的。它的前身是省參政院 (conseil de prefecture)，為第八年 (一八〇〇年) 的一個法律所成立的。自從拿破崙以後，法國總是有中央參政院 conseil d'Etat 的一個機關，它一方面是一個諮詢機關，享有諮詢的職權，另一方面又是一個最高行政法院，享有受理行政訴訟之權。這個最能夠表示法國行政制度之特色的一個機關，在中央政府有這麼一個機關，在地方政府也有類似中央參政院的機關同樣的，它一方面是一個諮詢機關，另一方面又是一個地方行政法院，一九二六年以前這一個機關就是省參政院，一九二六年以後就改為聯省參

政院。我們先來看一看聯省參政院的前身——省參政院——的組織及其諮詢的職權，然後再對於聯省參政院本身的組織及其諮詢的職權加以說明。一直到一九二六年，每一個省設一個省參政院，一方面是省長的諮詢機關，另一方面是第一級的行政法院。省參政院由省長兼任院長，另由總統任命參政三至四人，並指定其中一人為副院長。參政必須具備下列資格之一：

- (一) 滿二十五歲而在大學法學院畢業者；
- (二) 曾任有給職之行政官或司法官在十年以上者；
- (三) 曾任省議員或市長在十年以上者。

參政並無一定的任期，總統得隨時以命令革免其職。省參政院的受理行政訴訟權是比較的重要，它的諮詢權是也有限的，因為省長不一定要把每一件事都向它諮詢，而它的諮詢意見省長亦無接受之義務。省參政院的工作並不為人所頌揚，這大部份是由於參政的待遇不良，資格不高，而事務又太繁，使得省參政院不能產生很好的工作成績，有些人竟然主張根本取消省參政院的組織，這可以見得省參政院對其職權的行使之不盡滿人意。

於是在一九二六年和一九三四年，國會先後對於省參政院加以改革。所有八十六省參政院於一九二六年皆被取消，另設立二十二個聯省參政院。每一個聯省參政院是幾個省所合有的機關，每院設專任的院長一人和參政四人，皆由總統任命之。參政一共分為三級，第三級的參政一律由公開競爭考試任用，第二級的參政必須有四分之三由第三級的參政升任，第一級的參政必須有四分之三由第二級的參政升任，院長必須有三分之二由第一級的參政升任，其餘三分之一由內政部的科長或區長升任。

此種分級與任用的辦法是旨在提高參政的資格，並使各參政有晉升的機會，庶幾各能安心於事而儘量發揮其才能。

聯省參政院很明顯地是脫離省長而獨立的機關，在一九二六年以前，省長一律兼任省參政院院長，而在一九二六年以後，省長不復爲組成新的聯省參政院的一份子，聯省參政院院長同其他的參政一樣一律都是專任的。在職權上說，聯省參政院因一九二六年一九三四年的改革成爲更重要的地方行政法院，但它的諮詢職權則仍如舊。在它管轄範圍內的各省省長皆得向它諮詢，它的諮詢意見並無執行力，採納與否全憑各省省長所決定。於此可見，聯省參政院的組織雖不無其重要處，但它的重要是因爲它是第一級的行政法院，而非因爲它所享有的有限的諮詢職權，至於聯省參政院的受理行政訴訟權及其程序非屬於本段的範圍，茲不贅。

第六章 地方預算

一 省預算

從其靜的內容說，地方預算不過是關於地方財政收入與支出的規定，從其動的過程說，地方預算包括編製，議決，核准和執行等四個步驟。本章是對於省市預算加以說明，當亦從它們的內容與過程兩方面着眼。茲先述省預算。

歐陸不少國家的財政制度有一個很大的特點，即國家稅與地方稅之不加以明白的劃分，法國也是如此，這可以見諸省市之主要財政收入。省的主要財政收入是直接與國家稅有關的，此可以包括於兩大類：一類為生丁附加稅或稱國家直接稅之附加稅（*centimes additionnels*），另一類為國家稅之分額（*fonds communs*）。

國家直接稅之附加稅是有其歷史上之意義的，它包括土地稅，營業稅，房屋捐等財政收入。原先這些稅捐皆為國家所徵收，省則在國家所徵收的這些正稅以外，另由國家代徵相當百分數的附加稅。但到一九一七年，因為國家財政改革的結果，國家所徵收的這些稅捐都被取消了，而地方財政則一如往日，因此便產生如何繼續維持或計算附加稅的問題。在一九一七年以前，省所得的附加稅是根據某幾種國家正稅而計算的；可是在一九一七年以後，那些附加稅所根據的國家正稅已不復存在，而附加稅仍須是省財政收入的一部份，乃不得不假設一個數目作為計算相當百分數的附加稅的根據，這就是

所謂虛構的正稅總數（三三三三三三），現在計算相當百分的附加稅時就是根據這個虛構的正稅總數的。在原則上，這個虛構的正稅總數應依變動的客觀情形而有增減，但實際的情形並非如此，在大體上是相當固定的。附加稅的百分數為省議會所議決，但最高的百分數為國會所定，國會對於有幾種附加稅以法律規定絕對的最高百分數，其餘的則由國會每年在財政法案內規定最高的百分數，而允許在某數種情形下各省得徵收超過法定最高百分數的附加稅，但須視不同的情形呈請國會或總統核准。附加稅依其用途之範圍得分為一般附加稅是特殊附加稅，前者並不指定用途，作為省的一般的支出之用，後者則指定一定的用途，專作為省的某種特殊支出之用。

僅次於國家直接稅之附加稅的省財政收入是國家稅之分額，約等於前者的十分之一。有幾種的國家財政收入，每年由國會將其法定的百分數根據各省的情形分給各省，構成所謂國家稅之分額，與國家直接稅。附加稅合而為省的兩種主要財政收入。例如外論居留證（*cartes d'attente*）之取費即有一小部份是分給各省的，取費一百法郎之外僑居留證以五法郎分給省，其取費二十法郎者以一法郎半分給省。又如國家徵收之汽車捐總額百分之十亦分給省，其分配的方法以各省公路之長短為斷，但必須專作為各省養路之用。又如貿易稅（*impôt sur chiffre d'affaires*），亦有百分之十分給各省市，其中三分之一為省的財政收入，三分之二為市的財政收入，這一部份的收入必須儘先抵補地方鐵路的虧折。最後又如國家的罰金收入，其百分之八十分給各省市，省得其四分之一，市得其四分之三，這一部份的收入必須專作為救濟貧童之用。

國家直接稅之附加與國家稅之分額，在性質上甚為相似。兩者都是直接與國家稅有關的，一為正

稅以外的附加，一爲正稅的一部份，此其一；兩者之比率皆非省自己所能決定，乃屬於國家決定權之範圍，此其二；除一般附加稅與外僑居留證費之分給並不指定用途外，特殊附加稅與多數的國家稅之分額則皆指定一定的用途，此其三。

雖然在大體上說，法國財政制度對於國家稅與地方稅並不加以明白的劃分，但根據一九二六年的法律，省可以徵收二十一種地方稅，如驢馬捐，遊覽車船捐，樂器捐，俱樂部捐，零售酒商執照費，夜市捐，小販捐及其他。這些省所能徵收的地方稅爲省議會所議決，但須經總統的核准。各種地方稅的最高率爲法律所規定，等於市所能徵收的同樣的地方稅最高稅率之一半，如果要超過法定的最高稅率時，須經總統與中央參政院的核准。

除上述各種稅收外，省尚有其他的財政收入，如公產收入，補助費，贈與收入，省公債等等。省募集之公債，其償還期不滿三年者由省議會單獨議決之，毋須上級機關之核准；其償還期在三年以上而不滿三十年者須經總統之核准，其償還期在三十年以上者須經總統與中央參政院的核准。

省的支出可以分爲法定支出 (*depenses obligatoires*) 與任意支出 (*depenses facultatives*) 兩種，前者是法律所規定必須列入省預算的支出，如教育費，地方債本息之償付，省公務員之薪俸等等；如未列入省預算，則總統得依職權將漏列之法定支出列入 (*inscription d'office*)，而以補充附加稅抵支。任意支出是者議會所單獨議決的支出，但有兩個限制：第一，它必須是合法的，第二，它必須是爲謀省之利益的。與現行法或公共秩序相抵觸的支出，如對於私立學校之津貼，構成不合法的支出，省議會不能議決之。非爲謀省之利益的支出，如經營水火保險事業，也是逾越省議會的職權範圍，不能議

決之。省的支出有各種不同的門類，甚爲繁瑣，全依省公務之性質與範圍而定。

以上我們是以它的靜的內容來觀察與預算，其次我們再以它的動的過程來觀察與預算。

第一，省預算之編製，無論是國家預算或地方預算，編製者無例外地皆爲執行機關，故省預算以省長爲其編製者。一般的說，省預算是以收入來決定支出，非如國家預算之收入爲支出所支配。所以省長須先相當的確定可能的收入，然後再定支出。無論是普通預算或特別預算，收支務必使其相抵；預算內並可編入預備費一項，庶不可預見的用途得有款項抵支。省長得預算編製完畢後，必須於省議會八月當會開會前十日，把他編就的預算書連同簡明的說明書分送省委員會委員。對於省長所編就的預算書，省委員會得向省議會提出意見書，以備參考。

第二，預算之議決，省議會於八月當會開會時審查討論省長所提出之預算書，並將逐條付表決，議決通過之。省預算之議決並不採取特殊的程序，而是與普通的議事程序相同。省議會通過省預算後，省長須將它連同省議會之議事記錄呈報內政部長。

第三，預算之核准。在一九二六年以前，省議會通過省預算後，必須總統之核准始能生效，省不享有獨立的議決省預算之權。但自一九二六年以後，省議會始享有獨立的議決省預算之權，省所議決的省預算以毋須經上級機關核准爲原則，但有例外，如超過法定的地方稅最高稅率或募集省公債皆須由總統核准。非但如此，中央雖不能代省議會議決省預算，但在法律所允許的範圍內，它能對省預算加以修改。總統得增加或減少省的財政收入，但他的這一職權一定要在不加重納稅人的負擔範圍內行使之，除非在一種情形下，即當他依職權將漏列的法定支出列入省預算時；他得設法補充附

加稅加重納稅人的負擔，藉以抵支漏列的法定支出。另一方面，對於省的支出，總統就沒有加以變動之權，這也祇有一個例外，即總統可以將漏列之法定支出列入於省預算，而產生變動省的支出的結果。

第四，預算之發行，省長是執行省預算之唯一的機關，受中央及省委員會的指揮監督。省長於每月必須將支出情形向省委員會提出報告，並於每年向省議會提出決算書，省議會於討論省長所提出之決算書時，省長不得列席，決算議決後由省長直接呈報內政部長。

二 市預算

關於市預算，成們也從它的內容與過程兩方面說明之。

市也同省一樣，它的財政收入也是以與國家稅有關者為最主要，一為國家直接稅之附加稅，已如前述；市的附加稅總數與省的附加稅總數雖甚接近，且亦皆為最大的一項財政收入，但省的附加稅佔省全部財政收入五分之四強之多，而市的附加稅僅佔市全部財政收入四分之一強。此可見市的稅收較之省的稅收約多三倍。二為國家稅之分額，由國會每年規定相當的百分數，將有幾種國家財政收入的一部份分給各市。例如取費一百法郎之外僑居留證以十法郎分給市，取費二十法郎之外僑居留證以二法郎半分給市；又如酒精稅收的三分之一依照各市的人口分配於各市，啤酒稅收的二分之一依照各市在一九一三年的消費比例分配於各市；其他如貿易稅，罰金等國家財政收入亦有相當的部份是分給市的。這兩種與國家稅有關的市稅收共約佔全部財政收入百分之四十。

根據一九二六年的法律，市議會又有議決徵收地方稅之權，但地方稅之名目及最高稅率皆為法律所規定，且地方稅之徵收必須經省長之核准。自從一九三五年的一國法律命令以後，市徵收地方稅之權改由審計法院 (Commissaire Comptable) 加以控制。市議會議決徵收某一種或數種法定的地方稅後，須送請審計法院審查其是否為合法；如未送請審查或未遵守審計法院的審查意見，省長得宣告市議會的議決案為無效。

還有一種市議會所能議決徵收的地方稅，它的性質是相當特殊，我們應該特別提出來加以說明，這就是所謂 (Taxe de l'habitation)，姑譯之為「入市稅」。在理論上，某幾種消費品凡為市區內的人民所消費者，無論市外來的或為本市出產的，皆須科以入市稅；但在實際上，被科入市稅之貨物多為鄰近各地所輸入的建築材料、燃料、食物等。入市稅並不是所有的市都徵收的一種稅，在一九二四年祇有不到百分之三的市是以入市稅為其主要的財政收入，藉以平衡各該市的預算。大概徵收入市稅的市都是比較大的市，而巴黎却佔去全國入市稅總收入的一半，每年約計五萬萬法郎強。

市議會得議決徵收入市稅，但受兩個限制：第一，得被科以入市稅的貨物以法律所列表的消費品為限，第二，市議會的議決應經總統與中央參政院的核准。自從十九世紀末年以來，入市稅為不少朝野各方面人士所反對，歸納他們所根據的理由有下面數點：(一)入市稅的徵收使得物價高漲，受其影響最大者莫過於一般貧窮之家，因此左傾的黨派特別對於入市稅的制度加以攻擊。(二)入市稅實際上既為較大的市所徵收，負擔這一種租稅者也就祇限於居住都市的人民，而不及於居住鄉村的人民，這是與公平普遍負擔租稅的原則相違背的。(三)徵收入市稅是一件非常繁雜的工作，故費用殊

爲浩大，平均約佔總收入五分之一，亦有竟達二分之一者。曾經有幾次，國會通過法律鼓勵各市廢止入市稅，而以其他的稅收代之，雖然至今尚有一千多個市繼續以入市稅爲其主要財政收入的一種，但數目確已較前遞減許多。

除上述各種稅收外，市尚有補助費，市公債，贈與收入等財政收入，但市公債與贈與收入兩項相當地受其上級機關的控制。

市的支出有很多不同的門類，依市公務之性質與範圍而定，就市議會之權力範圍言，市的支出亦可分爲法定支出與任意支出兩種。法定支出是與一般利益有關的支出，其項目爲法律所規定，市議會必須於每年將它們列入市預算，否則市長即能依職權將漏列的法定支出列入。任意支出則由市議會依據每年市政設施上的需要單獨議決之，但必須是合法的，並不超越市議會的職權範圍。

其次，我們亦以說明省預算的同樣的方法，就其動的過程來說明市預算之編製、議決、核定與執行。

第一，預算之編製。市長負編製市預算之責，其情形與省長編製省預算時的情形大致相同。惟省長在向省議會提出他編就的預算書以前，須先送省委員會審查，市長則無從有這種義務，因爲市根本就沒有類似省委員會的機關，所以市長將預算編製完畢後，即於市議會五月常會開會時直接向它提出。

第二，預算之議決。在通常的情形下，市預算由市議會於其五月常會開會時議決之，它可以全部的接受，拒絕，或局部的修改市長編就的預算書；因爲對於最後議決的市預算負責的是市議會而不

是市長，上級機關所控制的是市議會所議決的市預算，而不是市長所提出的預算書。

第三，市預算之核准。省預算以毋須經上級機關之核准爲原則，市預算則不然，這也可見得市議會之議決預算是不如省議會之大。市預算通常由區長核准之，但經常歲入在過去連續三年都在一千萬法郎以上時，則市預算必須經省長之核准，省長或區長得增減預算內所列之市財政收入，但對於市的支出，省長或區長祇能減少而不能增加或另列入新的支出，除非市議會未將法定支列入預算時，省長或區長即能依職權將其列入。如果於市預算送達後四十日，省長或區長不加以核准或否，則市議會所最後議決的市預算即能生效，以已核准論。如果市議會對於整個的市預算不加以議決，這就可以產生兩種可能的結果，或則解散市議會，另由新選的市議會進行議決市預算，或則由省長或區長依職權另編製公布一個預算 (budget d'office)，但他所能列入於預算的支出不能超過於過去三年的平均支出。這當然都是很例外的情形，不過法律不能不對於可能產生的情形特別加以規定。

第四，市預算之執行。市長也像省長一樣，是執行市預算之唯一的機關。市長必須每年向市議會提出決算書，轉呈省長或區長核准之。市長如因執行預算而有錯誤或舞弊等情事，應受停職或革職之處分。

第七章 中央控制

一 一般性質

很多的學者認為中央控制可以由三種不同的方式表現出來，即立法控制，行政控制，司法控制。其實，這種看法是不十分正確的。為要糾正這般學者的錯誤，為要明瞭中央控制的一般性質，試從合法的行政這一個概念說起。

政府權力是必定要受限制的，不受限制的政府權力便根本失去其存在的理由。因為很明顯地，政府權力之存在是為要完成某幾種任務或目的，於是在邏輯上很必然地，這些任務或目的實際上無異是政府權力行使時所應受到的限制，所以政府權力的意義本身就包含有政府權力之限制。固然也有人說，政府權力是為政府權力本身而存在，政府權力之存在事實就是政府權力之存在理由；黑格爾的思想是這一種說法的哲學基礎，近代極權國家是這一種說法的實際例子。不過我們要是認為理智是進步的政治之基礎，那麼我們就絕不會以政治事物的存在事實來說明它的存在理由。一個政治學者並不批評政府權力本身之好壞，他要知道的是行使政府權力的機關是不是已經完成了政府權力的任務。一個法律學者也是如此，他要知道的有兩方面：一方面是靜態的政府權力，即政府權力之法律根據，另一方面是動態的政府權力，即政府權力行使時之法律限制。這就是說，法律是構成很主要的一部份政府權力的限制。

行政機關是行使政府權力的一種機關，爲要達到政府權力之任務，祇在法律規定範圍內享有權力，並在法律限制範圍內行使權力。行政機關的權力可大可小，其伸縮性亦儘可不同，不過在所有奉行法治的國家，法律是一切行政機關權力的淵源，也是一切行政機關權力行使時之規則。行政機關所根據的法律，可以規定其組織，可以規定其權力與責任，它是指所有關於行政機關的一般法則，或規定於憲法法典，或規定於普通法律，或規定於一般行政命令，其間的形式上的區別是並不重要的。

至此，我們不妨來分析很多的學者對於所謂中央控制見解。他們認爲中央控制是規範地方行政機關之權力行使的手段，這個手段可以採取立法控制，行政控制，司法控制三種不同的方式。由國會以普通法律規定地方行政機關的權力及其權力之行使時，他們並稱之爲立法控制；由中央行政機關以行政命令規定地方行政機關的權力及其權力之行使時，他們就稱之爲行政控制；最後由法院以訴訟程序確定地方行政機關的權力或限制其權力之行使時，他們既稱之爲司法控制。這種見解毫無疑義地包含着孟德斯鳩三權分立的學說，具有這種見解就是承認每一個政府有三種獨立的機關分別地行使三種不同的權力，且以爲這三種機關的行爲在本質上是完全有區別的。在學理上，孟德斯鳩的學說是難以成立的，在事實，它也是不可能的；所以把中央控制分爲立法控制，行政控制與司法控制當然也就錯誤了。

具體的說，在法治制度之下，一個國家的所有的機關之成立與存在都一定是根據法的，地方行政機關的法律根據或爲國會所通過的普通法律，或爲中央行政機關所發布的一般行政命令，普通法律與一般行政命令在形式上自然是有區別的，不過在本質上並無根據不同之處，因爲它們都是關於地方行

政機關的一般法則。一般法則之規定不能說是控制，因為嚴格的說，控制祇是對個別的情形而言的，所以關於地方行政機關的一般法則，不論是普通法律或一般行政命令，都構成地方行政機關的法律根據，而絕不是中央控制的手段。至於法院與地方行政機關的關係，具體的法制總是規定法院得以訴訟程序確定地方行政機關的權力或限制其權力之行使，這是一種控制，因為法院總是就個別情形而有所判決的，我們可以姑稱之為法院的控制。法院的控制不是中央控制，其理甚明；因為第一，法院常常可以確定限制所有的行政機關（不論中央行政機關或地方行政機關）的權力及其行使，我們把法院的這一種活動稱做法院的控制，就可以適用於所有的行政機關；第二，法院是獨立行使職權的機關，這有兩方面的含義，一方面法院與其他的機關並不發生隸屬或相連的關係，另一方面法院之間並沒有類似行政機關之間的那種階的關係，高級法院對於低級法院並無指揮之權，它們合起來成為整個的法院系統，並無中央與地方之分，於是把法院的控制稱做中央控制自然是很不妥當的。

因此，中央控制是行政機關之間的一種關係或活動；這種關係或活動本身就是根據法律，並且有的時候也可以相當地受法院的控制。簡言之，中央控制就是中央行政機關為要達到保障一般利益的目的，依法規範自治的地方行政機關的組成份子或行為的一種活動。中央控制與地方自治是兩個彼此不能分離的制度，有中央控制制度是因為有地方自治制度存在的緣故，有地方自治制度的存在也必須同時有中央控制制度。兩者在表面上似乎是衝突的，然而無論在學理上或事實上，地方自治總是應該有相當限度的，中央控制就是給地方自治以相當限度的一個不能少的制度。完全的地方自治在原則上很難成立，因為中央與地方是不能絕對不相往還的，中央與地方之間的關係或活動就是這裏所謂中央

控制。歸納起來說，中央控制之存在是因為下面幾個理由：（一）為糾正地方行政機關之不當的行政行爲；（二）為求政策之劃一；（三）為因對於地方行政機關的經濟補助，而附帶產生之中央監督；（四）為給與地方行政機關技術上的補助，而在無形中具有中央對於地方的監督。

中央控制與地方自治既為平行的兩制度，中央控制的性質也就全取決於地方自治的程度、地方行政機關的法律根據確定了地方自治的程度，間接地也確定了中央控制的性質。一般的學者以為我們若要知道某一國家的地方自治制度之特質，可以看那國家是否以普通法律對地方行政機關作很詳細的規定；如果普通法律的規定是很詳細的，那麼中央行政機關就不必有很多的補充規定，那個國家的地方自治程度也就比較的高，如果普通法律的規定是很簡括的，那麼中央行政機關就得有許多的補充規定，那個國家的地方自治程度也就比較的低。我們認為這種說法是有錯誤的。單看普通法律關於地方行政機關之規定的簡繁，並不能確定地方自治的程度，因為要知道地方自治的程度須視地方行政機關的法律根據為定，而後者並不以普通法律為限，它也包括普通法律的一般行政命令。這就是說，我們若要知道某一國家的地方自治制度之特質，必須總看普通法律和一般行政命令對於地方行政機關之規定的內容。歐陸的普通法律對於地方行政機關僅有概括的授權，於是中央行政機關就不得不以命令有較詳細的補充規定；而英美的普通法律對於地方行政機關總是規定得很詳細週密的，於是中央行政機關就毋須發佈很多的補充命令。這誠然可以區別歐陸與英美兩種不同的制度，但其區別僅是形式的，它不能指出兩者不同的地方自治程度。普通法律與一般行政命令原無本質上的區別，那麼至少在法律上說，以較詳細的普通法律或以較詳細的一般行政命令來規定地方行政機關的權力，我們也就

不值得去加以注意了，因為那祇是一種立法的政策，僅具有政治上與行政上的重要性，而在法律上却是不重要的。普通法律與一般行政命令都同樣的構成地方行政機關的法律根據，兩者之實質的內容才實際地確定地方自治的程度，至於兩者之孰多孰少或孰繁孰簡並不能決定制度的本質。同樣的，中央控制的性質既取決於地方自治的程度，我們要明瞭中央控制的性質便非去分析地方行政機關的法律根據之內容不可，至於法令之熟繁熟簡是與中央控制毫不相關的。

二 控制之機關

當我們把中央控制當作具體的制度研究或分析時，不免就要發生兩個問題：（一）行使中央控制權的究竟是何種機關？（二）控制的機關究以何種事物為其控制之對象？前者是控制的主體的問題，後者是控制的客體的問題；茲先述前者

中央控制的主體受兩個重要因素的支配，這兩個因素可以確定由那一種機關去行使中央控制權：第一個因素為中央控制的存在理由，我們要是能回答。為什麼要有中央控制，同時我們也能確定行使中央控制權的機關之性質。我們在上面曾經說過：中央控制的存在理由是為要達到保障國家一般利益的目的；個人的利益以及自治團體本身的利益固然也是很重要的，並且是所以要有地方自治制度的理由，但為要保障它們不能因此損害了國家一般的利益，所以地方自治制度不能不以中央控制制度去限制它，在個人利益，地方利益，以及國家利益得能彼此調和，不相衝突。中央控制既在使地方利益不致抵觸國家利益，行使中央控制權者就必須是能夠保障國家一般利益的機關，即國家機關或國家

的公務員。祇有國家的機關或國家的公務員才能最適當行使中央控制權，因為一方面取國家的機關或國家的公務員之地位，事實上容易顧及國家的一般利益，另一方面依國家的機關或國家的公務員之權力，法律上可能對地方行政機關加以控制。

第二個因素為中央控制的性質。中央控制的存在理由既確定控制的主體應為國家的機關或國家的公務員，所以我們能夠明瞭中央控制的性質，同時我們也能進一步的確定甚麼樣的國家機關才構成控制的主體。一方面，中央控制是行政機關之間的一種關係或活動，這種關係或活動可以及於行政上之當與不當的問題，所以行政中央控制位的不是法院而是行政機關，因為法院不能過問行政上之當與不當的問題。另一方面，中央控制並不具有一般的性質，它是特殊的，易言之，它是對於具體客觀情形的一種特殊活動；所以在體上說，議事機關不能行使中央控制之權，因為一則議事機關大概總不是長期存在的機關，它不能無間斷地對於地方行政機關加以控制，二則議事機關是議決一般規則的，它就不能對於具體客觀情形為特殊的活動。為要適應中央控制之特殊的性質，它的主體一定要是執行機關。

歸納的說，中央控制的存在理由與性質確定行使中央控制權的機關，後者在原則上應具有幾個特質：（一）必須是一個能顧及一般利益的國家的機關；（二）它必須是一個國家的行政機關；（三）它必須是一個長期存在的並同時享有決定權與執行權的國家行政機關。

法國地方行政所受到的中央控制是相當的複雜，有的時候是直接的，有的時候是間接的。行使中央控制權有下列各機關：（一）總統，（二）中央行政部長，（三）省長與區長。

(一) 總統 在很多的場合，總統可以直接控制地方政府，不過這裏所謂地方政府大部份是指省而言。總統依法所爲之行政行爲皆以發布命令爲其具體的表現，這就是所謂 *decrets*，祇有總統所發布之命令一律叫做 *decrets*，以發布命令權的根據言，總統可以根據國會的特殊授權發布命令，也可以根據憲法的一般授權發布命令，公共行政命令 (*reglements de administration publique*) 爲前者的主要例子。以發布命令的對象言，總統可以發布一般的命令 (*decrets réglementaires*)，也可以發布特殊的命令 (*decrets individuels*)，前者是以不特定的一般人爲對象，如管理公路交通的命令，後者乃以特定的個人或一部份人爲對象，如任命公務員的命令。以發布命令的程序言，有的命令在發布以前必須由總統送交中央參政院審核，有的命令則在發布以前毋須由總統送交中央參政院審核，公共行政命令亦爲前者的主要例子。

總統爲要對地方政府行使控制權而發布命令，可以根據憲法的一般授權或國會的特殊授權；其對象爲特定的一個或多數地方政府；其發布或須先送交中央參政院審核，或毋須經此程序。不過在法國的制度下，總統之能控制地方政府祇有形式上的重要性，實際上的情形並非如此。總統在政治上是不負任何責任的，因爲法國憲法，如同英國憲法，有一個基本的原則，即元首不能單獨地行爲，他的行爲要使其發生效力，必須經負政治責任的國務員的副署，副署者同時也就成爲實際上決定命令之內容的當事者了。法國的內閣事實上爲國會所產生，根據憲法向國會兩院負其責任，總統則處於超然的位置，不負任何政治上的責任；於是必然地，國務員必須爲總統的行爲負責，而負責者既總爲實權之握有者，結果形式上雖爲總統的行爲，實際上却爲國務員的行爲。所以我們雖然說總統有權控制地方政

府，但因法國憲法的訓導原則，我們不能不知道國務員或內閣的意思與總統發布命令的關係。

(一) 中央行政部長是根據上面所說的，總統發布命令控制地方政府實為中央行政部長之所為，但中央政府控制地方政府不一定都取總統命令的形式，中央行政部長也可以直接對地方政府加以控制。所謂中央行政部長者，乃指總統所任命而事實上為國會所產生的國務員而言，除掉偶然的少數例外，他們各負責某一個行政部，而向國會負政治的責任。雖然各相關的中央行政部長依法皆能行使中央控制權，但與地方政府的關係最為密切者當首推內政部長；不論間接地經由總統的命令或直接地對地方政府行使控制權，內政部長是中央與地方關係中一最主要的國務員。我國的情形與法國甚為相似，英國雖亦有內政部，但其職權根本與法國內政部的職權不同，前者另有一個衛生部，其地位可與法國的內政部相比。法國的內閣素以不穩定著於世，因為國內的黨派形勢以及其他的原因，國會常常可以很容易地推翻內閣，內閣更迭的結果使得內政部長的人選亦隨之常有變動，但這種情形並不能影響一貫的中央與地方的關係，因為歸根說起來，行政上真正負責的不是內政部長本人，而是部內的永久職的公務員。

(三) 省長與區長 中央控制原可以有兩種方式，一種是由中央政府直接控制地方政府，另一種是由中央政府的代理機關控制地方政府。中央政府的代理機關常常同時是地方政府的執行機關，它一方面執行地方議會的議決案，另一方面又以中央政府的代理機關的地位控制本地方政府或其下級的地方政府。法國的省長與區長就有這麼一個地位，以類似的機關行使中央控制這一種情形在英美兩國是不存在的。省長與區長在中央與地方關係中所佔之地位是法國地方政府的一個基本要點，有其歷史的

背景，亦有其實際的功用。由省長與區長控制地方政府至少有三個優點：第一，中央控制權之分散可以使少數的中央行政部不必遠在中央監視各地方極瑣碎的事務，因而可以避免鞭長莫及之虞，中央政府的代理機關如省長與區長都是分駐各地方的官員，他們熟悉地方的情形與需要，由他們控制地方政府可以收因地制宜的功効。第二，中央對地方政府的控制要是一部份或竟致於大部份是省長或區長的事務，則中央行政部可以致全力於一般的政策之決定，而將控制地方之責付諸中央政府的代理機關，同時又保留對於代理機關行使指揮監督之權，這樣既滿足了中央控制的目的，又能得到分工的長處。

二 對機關之控制

中央控制的客體可依其性質分為兩類：一類為地方行政機關本身，另一類為地方行政機關之行為。本段僅限於講以地方行政機關本身為對象的中央控制，大體上說，這一類的中央控制的客體是指靜態的地方行政機關之組成。

(一) 中央控制與省行政機關 就靜態的地方行政機關之組成言，恐以省所受到的中央控制為最嚴厲。最明顯的是省的執行機關之組成是中央命令的結果。省長為總統所任免，其任命毋須依照任何法定的條件，總統的任命命令幾乎是不受任何限制的；其革免在原則上雖亦得由總統以命令任意為之，但總統之革免省長不能出於不法的動機。例如省長某甲並未自動的呈請辭職，而總統要是以命令宣布因某甲本人自動呈請辭職乃免其省長之職，那個免職的命令也就有被撤銷的可能，不過這祇是嚴格的法律上的一種看法，也許事實上絕不會有這種情形，因為總統並無法律上的義務在免職命令內宣

示省長被免職的理由，那麼中央參政院雖或會以不法的動機為理由撤銷總統的免職命令，而總統儘可以不宣示理由而免省長之職，同時在法律上亦並無欠缺。所以實際上，省長之任命以及在職之久暫是全操在中央政府之手，這種情形使得省長幾乎不能具有獨立的意思，祇能唯中央政府之命是聽，因而省長也就不過是一個典型的中央政府的工具而已。

省議會為省的民選議事機關，有一定的任期，但在任期未滿前，總統得以命令解散之，另由省民選舉產生一個新的省議會。省議會的解散是中央政府控制省議會的唯一的一個手段，其運用的動機大致祇限於促使省議會遵守法定的議事程序。關於總統如何運用這一種控制權的情形，已在第三章第三段內言之甚詳，茲不贅。

(二) 中央控制與區行政機關 區長與中央政府的關係相似於省長與中央政府的關係，區長與省長都是中央政府的代理機關，同樣的為總統所任免，所以省長之唯中央政府之命是聽的情形也就同樣的可以用來說明區長的地位。

(三) 中央政府與市行政機關 從其形式看，市的自治程度應較其他的地方行政單位為高，它所受到的中央控制亦應較小，因為市並沒有一個直接由中央政府任命的機關。市長是唯一的執行機關而非為中央政府所任命者，他是民選的市議會所選舉產生，但這並不是說中央政府絕對沒有絲毫影響市長的任期之權。總統得以命令革免市長之職，但受兩方面的限制：第一：被免職的市長得請求中央參政院救濟，後者得以違法或不當為理由撤銷總統的免職令；第二，在市長正式被免職以前，總統應給他以申辯的機會，由他答覆總統查問免他的職的理由。這兩個限制可以證實中央政府對於市長的

控制遠不如中央政府對於省長與區長的控制那樣厲害。被免職的市長，在免職後一年內，即失去其當選爲市長及區市長的資格。此外，內政部與省長又可以對市長加以停職的處分。免職與停職是根本有區別的，免職爲任期之全部終止，停職爲任期之暫時停止。內政部長之命令市長停職以三個月爲限，省長之命令市長停職則僅以一個月爲限。

市議會也同省議會一樣，雖皆爲民選的地方議事機關，但在任期未滿前，得因總統的命令而被解散，可是總統的解散命令必須是由於合法的動機，不然即有被中央參政院撤銷的可能。市議員個人也可以強制被去職，不過這僅限於一種情形，即如果他連續三次不具備合法的理由缺席市議會時，省長即可免其市議員職，但被免職的市議員得向聯省參政院請求救濟。

四 對行爲之控制

中央控制的客體除掉地方行政機關本身以外，又有地方行政機關之行爲，大體上說，這一類的中央控制的客體是指動態的地方公務之執行。

中央控制之以動態的地方公務之執行爲客體者可以採取不同的方式，若依其程度之深淺爲序，可分爲下列數種：（一）預算之強制列入，（二）公務之代執行，（三）核准，（四）撤銷，及（五）接受報告。茲分別加以說明。

（一）預算之強制列入 省議會及市議會有分別議決省預算及市預算之權，前已於第六章言之。依照法律，省市各有其所謂法定支出，爲法律所列舉，省市議會必須於議決預算時將其列入預算；不

然，總統得依職權將漏列的法定支出強制列入省預算，省長或區長得同樣的依職權對省預算行使強制列入之權。因法定支出之強制列入預算，必要時常常可以增加人民的納稅負擔，這也是預算之強制列入的一種，即必要財政收入之強制列入預算（*imposition of taxes*）；有的時候上級機關並可強制出賣一部份地方公產，以所得來抵支漏列的法定支出，這是附帶於預算之強制列入的一種中央控制權。

（二）公務之代執行 在法定的某幾種場合下，地方政府要是有決定並執行某幾種公務之義務，而不加決定並執行，上級機關得代其決定並執行。最極端的公務之代執行，就是當省議會不思平衡省預算或竟致根本不議決省預算，省長或區長即得依職權另編製公布一個預算，庶市議政不致有停頓之虞。此外又有不少其他的例子。如依照一八八四年的法律，市長要是對於他依法律應做的事情不有所行為，省長得代其行為，這是一個最籠統的規定；又如一九〇三年的法律，市議會如拒絕設置初級學校的校址，省長得代市議會而為適當的處置；又如依照一九三五年的法律，中央行政部長於必要時得代省市政府執行關於消極防守各種事項。總之，在無論何種情形下，公務之代執行必須具備兩個先決條件：第一，公務之代執行祇能適用於某一件特殊的事情，而不能為一般之適用；第二，在上級機關代下級機關執行公務以前，必須會正式加以催促而無效果，或已經過了執行公務的法定期間。

（三）核准 地方政府的決定不是全有執行力的，這就是說，地方政府的有些決定，非經上級機關的核准，不能發生效力。其中最重要的例子就是與財政有關的行為，如省市預算，省市公債之募集、贈與收入等皆須上級機關之核准。如核准機關為省長或區長，則必須於四十日內加以核准或否，過此期間，即以核准論；如核准機關為省長或區長以外的機關，則必須於三月內加以核准或否，不然

亦以核准論。在原則上，核准機關對於地方政府的行爲雖有權加以核准或否，但不能加以修正，換言之，核准權並不包括修正權，中央參政院的行政訴訟判例即作如是解釋。所以在法律上講，經核准的行爲仍爲地方政府的行爲，並不因核准一變而爲核准機關的行爲。抑又有進者，地方政府的決定經法定的上級機關核准後，地方政府仍保留其最後的權力，即它可以拒不執行，因爲原來的決定與核准的行爲並沒有合而爲一個行爲，地方政府所拒不執行的是它自己的原來的決定。因此，核准雖爲有些地方政府的行爲發生法律效力的條件，但它並不使地方政府的行爲必然發生效力，因爲地方政府還可以另爲決定，呈請上級機關核准。

(四) 撤銷 撤銷的作用是消極的，下級機關的決定因上級機關的撤銷而失去其法律上的效力。撤銷可以是被動的，也可以是自動的，前者乃因受理訴願而行使，後者則爲依職權所行使。例如有利害關係的人民，得向適當的機關提起訴願，請求撤銷省市議會的議決案。提起訴願固然是人民保障其權利利益的一個手段，但上級機關之受理訴願未嘗不包含控制下級機關的作用，因爲後者的決定常可因而被撤銷。其次，上級機關又得依職權撤銷下級機關的決定，這一類的例子亦甚多。例如省市議會關於政治性質的議決案，或其他超越權限的議決案，或在法定會期外的議決案等，皆得爲上級機關依職權所撤銷。

(五) 接受報告 依程度言，中央控制的各種手段中，當以接受報告爲最弱。接受報告。很明顯地，並不包含積極的作用。地方政府有所決定，然後將其決定報告於上級機關，這不過使上級機關知道地方政府對於某一件事情曾作何種決定，曾有過甚麼樣的處置。以爲上級機關，後行便較積極的中

央控制權的根據，除此以外，接受報告固無其他的意義了。但這祇是極表面的一種看法而已。實際上，接受報告的作用遠不止於此，因為地方政府如果要將其所決定的報告於上級機關，當不免要謹慎將事，免為上級機關所挑剔，於是接受報告實亦富有相當的控制的作用。

綜上所述之各種中央控制的方式，預算之強制列入與公務之代執行皆為上級機關直接做下級機關應做的事情，核准則為事前的控制，而撤銷與接受報告則為事後的控制，然而其皆為中央控制之手段者，並無二致。所以在性質上。它們並沒有差別，所不同者僅為程度而已。

第八章 法院與地方政府

一 法院控制

中央控制是行政機關之間的一種關係之活動，此點已於前章言之，而法院控制則是法院與行政機關之間的一種關係或活動，這當在本段加以解釋。

中央控制與法院控制有它們的相同之處，也有它們不同之處。兩者之相同處至少可以從兩方面看出來。一方面，中央控制與法院控制的存在理由皆在確定行政機關的權力，或限制其權力之行使，所以從行政機關的一方面說，不論控制之來自上級行政機關或來自法院，其對行政機關所發生之直接的影響是相同的。另一方面，中央控制與法院控制皆以行政機關的個別具體行為為控制的標的，此所以上級行政機關或法院的控制行為，是與國會議決普通法律或行政機關發布一般行政命令的行為有區別的，前者是特殊的，後者是一般的。總之，中央控制與法院控制之相同處，是在兩者都是就個別具體的行政機關行為，而確定行政機關的權力，或限制行政機關的權力之行使。然而兩者又有其不相同處，這可以從控制的機關、程序、效果和目的各方面來加以比較：

先就控制的機關來說，行政中央控制的機關是行政機關，行使法院控制的機關當然是法院，這雖僅為形勢上的區別，一以行政機關控制行政機關，一以法院控制行政機關，但仍不失為最基本的區別。緣行政機關與法院具有根本不同的性質，那麼中央控制與法院控制的形式上的區別也就能夠產生

兩者實質上的區別，當一個行政機關受中央控制的時候，它是受性質上相同的另外一個機關的控制，行使控制權的機關和受控制權的機關皆為行政機關，它們之間是發生一種階層的關係；反之，當一個行政機關受法院控制的時候，它是受性質上不相同的另外一個機關的控制，在法治之下，後者在法律上總是享有獨立的地位，能夠獨立地行使其法律所賦與的職權。法院之獨立的特性是很重要的，一般人常常根據這一點來決定對中央控制或法院控制所取之態度。

其次，就控制的程序來說，中央控制與法院控制至少有兩方面可以加以比較。第一，中央控制是採取不公開的程序，而法院控制則採取公開的程序。在原則上，行政機關並不採取一定的程序，當其要有所決定時，無論對於人民的權利利益有何影響，皆毋須滿足任何形式上的條件，也沒有事前讓利害關係人知道的義務，而法院則不同，除法定例外的，它總是公開地行使其職權的，這一種公開的程序是法院的一個主要特色，一般人民對於法院之具有較大的信任心，多半是由於此。第二，中央控制是自動的，而法院控制則是被動的。不告不理是法院在程序上所遵守的一個基本原則，該原則適用於法院控制時，意即指不經利害關係人之起訴，法院即無從確定行政機關之權力，亦無從限制行政機關之權力的行使；法院之對行政機關行使控制權是被動的而非自動的。在原則上，行政機關之間的層階的控制並非如此，上級機關之所以對下級行政機關行使控制權，是因為要使地方特殊利益不致與國家一般利益相衝突，所以即使沒有利害關係人之起訴，上級行政機關亦得在法定的情形下，根據法定的程序，依職權確定下級行政機關之權力並限制其權力的行使，這當然是有例外的，即當人民不服下級行政機關之決定而向上級行政機關提起訴願時，則後者因而對前者行使控制權也定與院控制並無二

致，因爲在那個時候，上級行政機關之控制行爲是因人民之提起訴願才發生的，也正是「不告不理」的原則的適用。但這祇能算是中央控制的一種例外情形，大體上說，中央控制權與法院控制權所採取的程序究竟還是不同的。

復次，就控制的效果來說，中央控制是一種事前的監督，法院控制一種事後的救濟，我們對兩者作如此之區別，當然要容納相當的例外。中央控制既爲保障國家一般利益的手段，則控制的機關應能依職權行使其控制權。結果中央控制也就常常於事前就個別的具體行爲確定並限制行政機關的權力及其行使。例如核准爲中央控制的一種方式，它無疑地是一種事前的監督。一個須經核准的行爲，在未經核准前，即不能發生法律上的效力；核准既爲那個行爲發生效力的條件，那麼核准的機關即有確定那個行爲能否生效的權力，換言之，它是在行爲發生效力以前限制其下級機關的活動。除掉極少數的例外，法院控制幾乎都是事後的，祇具有消極的作用，這可以說是「不告不理」原則的一個很自然的結果。法院的控制權要在有人起訴後才被行使，而起訴的行爲常常發生於起訴人的權利真正受到損害以後，所以法院之對行政機關行使控制權，常以行政機關已經產生了結果的行爲爲客體的。因爲這個緣故，法院控制常常至多祇是一種事後的救濟。大別言之，事後的救濟有兩種可能的結果：一爲判決停止行政機關的某一個行政行爲之繼續發生效力，一爲判決賠償人民因行政機關的某一個行政行爲所受到的損害。

最後，就控制的目的來說，法院控制限於在糾正行政機關的違法行爲，而中央控制的範圍則遠較法院控制爲大，它可以進一步的考究一個行政行爲之適當與否。這個區別之存在，很明顯地也是因爲

行政機關與法院享有一質上很不相同的職權；由於法院職權之性質，它的控制範圍祇限於客觀的法律上不合的問題，由於行政機關職權之性質，它的控制範圍可以及於主觀的政策上好不好的問題。在通常的情形下，法院會以控制行政機關的根據或目的，行政機關在依法行使其控制權的時候，亦得以此為根據或目的；反之，上級行政機關得以控制下級行政機關的根據或目的，法院在依法行使其控制權的時候，却不一定能以之為根據或目的，換句話說，上級行政機關得根據合法與否來控制下級行政機關的活動，而法院則不能根據適當與否來控制行政機關的活動。

中央控制與法院控制的區別既如上述，我們也就不難確定法院控制的特質。法院控制的存在理由是在確定行政機關的權力或限制其權力之行使，它以訴訟的程序對於行政機關的具體的違法行為加以控制，庶利害關係人能因法院的判決而獲得事後的救濟，違法行為或因而停止發生效力，為違法行為的行政機關或因而須對利害關係人負損害賠償的責任，在具體的制度下，法院控制總是對所有的行政機關而言的，而不限於確定並限制地方政府的權力及其行使，法院與地方政府之間的關係或活動祇是法院控制的一方面而已。

在英美普通法的法制之下，所謂法院控制僅指普通法院的控制而言，但在大陸的法制之下，所謂法院控制不單可以指普通法院的控制，並且也可以指行政法院的控制。所以在我們前述法國地方政府怎麼樣受法院的控制以前，不得不先就行政法院控制權的兩種法院及其分立的情形，加以簡短的說明。

法國之所以有兩個法院的系統，一方面有其理論的基礎，另一方面又有其歷史的原因，先說理論

的基礎。在普通法院的系統以外再建立行政法院的系統，是完全建築在分權學說的理論基礎上的。這裏所謂分權學說當然是指孟德斯鳩的政治主張不過法國的兩個法院系統的存在並不是孟德斯鳩分權學說的直接產物，而是大革命後法國公法對於孟德斯鳩分權學說加以特殊解釋的結果。大革命思潮之包含孟德斯鳩分權學說的精神是非常明顯的，一七八九年的「人民與公民權利宣言」第十六條就有如下之規定：「在每一個社會中，要是權力之分立不加以確定，則那個社會就是沒有憲法」。這是法國第一個正式的文件對於分權的精神加以規定，這個精神一直在法國公法上佔有很重要的地位。更具體的是一七九〇年的一個法律，該法有一條規定：「司法功能乃與行政功能有別，且應永遠分立」。這一個條文是關於法國分權原則的法律。此可見法國公法對於行政機關與普通法院應分立一點之重視，從普通法院一方面說，兩者之分立至少包含下面三個意義：

(一) 普通法院不能行使行政機關的權力；

(二) 普通法院不能處於上級行政機關的地位，而指揮下級行政機關執行公務；

(三) 普通法院不能受理起於行政機關的行爲之訴訟。

第一第二兩點是所以保障行政機關的獨立，第三點並非指行政機關對不受行政機關以外的機關之控制，其意不過是使普通法院不能以任何方式來控制行政機關，而另建立一個法院系統來行使控制行政機關之權。因為這個緣故，普通法院與行政法院兩個法院系統的並立，是直接由於法國分權原則所產生的結果。孟德斯鳩的分權學說被介紹到美國去的時候，產生了現行的美國憲法，而同一的學說却影響了法國行政法院制度的形成，一種思想與特殊的客觀情形之關係，於此也可以得到了一個明證。

次及歷史的原因。在大革命以前，法院獨立的概念並未成熟，法院與行政機關原是並沒有區別的。當時的法國，可以說祇有三級的機關：最高的就是中央的樞密院（Conseil du Roi），它同時是最高行政機關與最高法院，中間的就是各地的嚴格所謂法院（Parlements），最低的就是國王派駐各地的特派員。他們同時是第一級的行政機關與初級法院。當初法院雖相當地受樞密院的控制，但一般的情形却是特派員常受法院的壓迫，這是舊政時代很重要的現象。所以在一七九〇年法院組織法被通過的時候，舊政時代的法院雖全被裁撤了，一般人還是害怕新成立的法院會侵涉行政機關的權限，乃於同法內規定行政功能與司法功能是有區別的，並且應該永遠分立。舊政時代的法院所給與一般人的惡感，再加上孟德斯鳩分權學說的影響，形成了一七九〇年法律所包含的分權原則。

然而一七九〇年的法律，祇限制了普通法院對於行政機關的權限之侵涉，結果是起於行政機關的行爲之糾紛，一律由行政機關自己處理之，因為當時人民要是不服行政機關的行爲時，祇能向原處分機關或其上級機關提訴願，而沒有受理行政訴訟的機關。到了拿破崙的時候，他自然不會允許法院來干涉行政機關的，於是他就成立了中央參政院，輔助他處理起於行政機關的行爲之糾紛。當時的中央參政院並不具備絲毫法院的特質，因為它是直接受拿破崙之指揮的；拿破崙之成立中央參政院的動機，原是在把持他的權力，而不使其受法院的控制。至十九世紀中葉前後，拿破崙的威權雖已消滅，而他所一手造成的中央參政院與省參政院却慢慢地發展着，而於不知不覺中成爲典型的行政法院。我們所能確定的是在一八七二年，有一個法律以明文規定行政法院之職權，但實際上，它不過是正式承認原先已經存在的一個制度而已。

總之，法國在普通法院的系統以外，尚有中央參政院與各地方參政院所組成的行政法院的系統。後者乃以分權爲其理論的基礎。從其歷史的發展上說，先因舊政時代的法院之專橫，繼有行政機關與法院完全分立的具體制度，最後自十九世紀中葉以來，中央參政院與各地方參政院除掉是諮詢機關以外，又同時獨立地行使受理行政訴訟之權，乃完成了一行政法院的系統。

茲先述法國地方政府所受之普通法院的控制，繼述行政法院的控制。

二 普通法院與地方政府

根據上面所說的，法國公法有一個很基本的原則，即行政功能與司法功能之絕對的分立，不過這祇是很籠統的說法，具體的說，法國公法上之所謂法院控制，是指在特定的場合，以行政法院來控制行政機關，這是法國公法的一個通則，不過在一種例外的情形下，普通法院也可以對行政機關行使控制權，這一個例外的情形適是牽涉到地方政府的。

市長有一個特殊的職權，即市警察權，根據此權，市長能制定並發布一般的違警規則，來維持市區內的公共秩序，公共安寧，與公共衛生。此點已於第四章言之。凡有妨害公共秩序，公共安寧。或公共衛生的行爲，而違背市長所制定發布的違警規則者，依照刑法第四百七十一條的規定，應受處罰。關於違背違警規則的案件，一律由警察承審員（Juge de Police）受理之。違者得以違警規則爲違法的理由，而辯護他是無罪；在這個時候，警察承審員即能審核市長所制定發布的違警規則是否合法，要是他認爲違警規則與現行法律相抵觸的話，他即能拒絕適用違警規則，而判決被告爲無罪。

這就是所謂「違法之辯護」(exception d'illégalité)。

警察承審員並不是行政法院，而是普通法院系統中的一個機關。這是證明在某一種的場合，因「違法之辯護」一個普通法院可以依法控制市長的某一種行為。這是不是同法國公法上的分權原則相衝突的呢？也有人認為即使沒有法律明文規定，而普通法院遇到了一般行政命令與法律相抵觸時，它就有遵守後者而拒絕適用前者的義務，「違法之辯護」就是普通法院沒有適用違法的一般行政命令的義務之根據。不過這要是說得通的話，在邏輯上，普通法院當然也能拒絕適用特殊行政處分；在實際上，這兩種情形都是與法國公法的精神根本不相符合的。「違法之辯護」並不是一個通則，它不能適用於所有的一般行政命令，而祇能適用於市長所制定發布的違警規則；易言之，祇有在人民違背違警規則的時候，普通法院才有可能拒絕適用一般行政命令，在別種場合，即無此可能。普通法院的這一個權力是法律所特別賦與的，它不過是分權原則的一個例外而已。抑又有進者，警察承審員並不能撤銷違警規則，因為他並不享有類似中央參政院撤銷一般行政命令之權，他所能做的不過是在某一特定情形下拒絕適用違警規則而已。關於「違法之辯護」，警察承審員之拒絕適用違警規則，祇具有相對的判決力，而不具有絕對的判決力。

這裏我們不妨對於撤銷訴訟(recours en annulation)與「違法之辯護」加以比較，或可因此中瞭解後者的特質，這兩種救濟的相異處可以從好幾方面來說：

第一，從受理機關一方面來說：受理撤銷訴訟的機關是中央參政院，而受理「違法之辯護」的機關是警察承審員；前者是行政法院，而後者是普通法院。

第二，從爭議的標的一方面來說：撤銷訴訟的爭議的標的可以是所有的行政機關的行爲，或爲中央行政機關的行爲，或爲地方行政機關的行爲，或爲一般行政命令，或爲特殊行政處分；而「違法之辯護」的爭議的標的祇限於市長所制定發布的違警規則，這就是說，某一個地方行政機關的某一種一般行政命令。

第三，從請求救濟者所採取的手段一方面來說：撤銷訴訟的原告所採取的手段是提起訴訟，而以撤銷行爲爲目的；可是「違法之辯護」則不然，它是違背違警規則的被告用以辯護其行爲的手段。前者的作用是積極的，後者的作用是消極的。至於提起撤銷訴訟或爲「違法之辯護」所根據的理由是相同的，因爲兩者所根據的理由皆爲行政機關的行爲之不法。

第四，從救濟的效果一方面來說：中央參政院因受理撤銷訴訟而得撤銷行政機關的行爲，它的撤銷行爲有絕對的判決力，非但對於提起撤銷訴訟的原告發生效力，而是對於所有的人都發生效力。至於警察承審員因受理「違法之辯護」而得拒絕適用違警規則，祇有相對的判決力，即違背違警規則的被告可因而不受處罰，但被拒絕適用的違警規則在法律上並不絕對無效；也就是說，警察承審員的判決祇對被告發生效力，而不對被告以外的所有的人發生效力。

三 行政法院與地方政府

以行政法院去控制行政機關是法國法院控制的通則，所以法國地方政府所受之法院控制，亦以行政法院的控制爲主，上述的「違法之辯護」是這一個通則的例外。

法國的行政法院是採取兩級制，除掉中央行政法院外，尚有地方行政法院，前者就是中央參政院，後者就是分佈於全國的二十二個聯省參政院。在法國的行政制度中，這兩種機關的性質是非常特殊的，它們雖同時是行政機關與法院，但因它們行使職權時所遵守之法則，與法院獨立的精神仍毫無抵觸。我們要是明瞭法國行政制度的這一個特點，就會很容易忽略了十九世紀中葉以來法國法制的發展。不少保守的英國學者不承認法國的中央參政院與地方參政院是真正的法院，那是因為他們祇看到了歷史上的事實，而沒有領略時間所給與具體制度的影響。事實上，的確曾經有過一個時候，中央及地方參政院都不過是握實權的行政機關的附庸機關，後來經過相當時間的發展，它們都次第成為獨立行使職權的機關了。到了現在，它們在形式上雖還好像是行政機關，但在他們所享有的諮詢的職權以外，尚享有受理行政訴訟之權；它們是以兩種不同的程序來行使兩種不同的職權，所以當它們在受理行政訴訟的時候，其地位與普通法院並無不同，它們是真正的法院——行政法院。

行政法院對於地方政府的控制，可以有三種不同的程序：選舉訴訟，普通訴訟，與撤銷訴訟。行政法院既為法院，其所採取的程序又既為訴訟的程序，普通法院的不告不理的原則當然亦同樣的適用於行政法院；能向行政法院提起訴訟者並不以個人為限，即行政機關亦能提起訴訟。從實質上看，行政法院所受理的訴訟可以大別為兩類，一類是以維持客觀法則為目的之訴訟，另一類是以主張主觀權利為目的之訴訟；如為前者，則原告自不以主觀的權利受損害者為限，即不因行政行為直接受到影響的行政機關或單純的選民或納稅，亦能提起訴訟，如為後者，則原告必須是因行政行為而致權利受損害者。普通訴訟是以主張主觀權利為目的之訴訟，選舉訴訟與撤銷訴訟則多為以維持客觀法則為目的

之訴訟。茲就此三種程序來說明行政法院怎樣控制地方政府。

(一)選舉訴訟 這是起於與地方選舉有關之糾紛的訴訟。凡是關於地方的議事機關的選舉糾紛，無論何人，包括選民，地方議會議員，以及省長，皆得提起選舉訴訟，受理選舉訴訟的機關原先是中央參政院，自一九三四年的一個法律命令以後，改歸聯省參政院管轄。又市長爲市議會所選舉產生，關於市長的選舉糾紛，省長與任何選民亦得向聯省參政院提起選舉訴訟。兩者皆以中央參政院爲上訴法院。很明顯地，選舉訴訟之提起，是全在維持客觀的法則，因此省長與任何選民皆可謂爲有利害關係者，而能提起此項訴訟，他們並不是以提起選舉訴訟爲手段來主張主觀的權利，因爲選舉糾紛並不產生主觀權利受損害的問題，他們之所以提起選舉訴訟是僅在使選舉合乎法定的條件。

多普通訴訟 (*recoursus de Pleine juridiction*) 這也可以叫做損害賠償訴訟，與選舉訴訟具有不同的性質，因爲它是以主張主觀權利爲目的之訴訟。凡因地方政府的行爲而致權利受損害者，皆得爲普通訴訟的原告。普通訴訟之成立，很明顯地必須具備兩個要件：一方面要有一個違法的地方政府的行爲，另一方面原告的主觀權利要因該違法的地方政府的行爲受到損害。受理普通訴訟的行政法院，或爲中央參政院，或爲聯省參政院。除非法令另有明文規定，所有的普通訴訟皆由中央參政院受理之，它是第一審同時又是最後一審的行政法院；至於聯省參政院，則祇有對於法令所特定的事項，有受理普通訴訟之權，不服其判決者，以中央參政院爲其上訴法院。普通訴訟可以產生不少可能的結果：或則撤銷地方政府的行爲，或則變更地方政府的行爲，或則判令地方政府負擔損害賠償的責任。

(三)撤銷訴訟 站在無論何種立場來說，撤銷訴訟當然比選舉訴訟與普通訴訟都要重要。選舉

訴訟究竟祇有極有限的作作用，它的對象祇是以地方政府的選舉糾紛爲限；普通訴訟祇是在主權主觀的權利，地方政府既爲法人，它當然對侵權行爲或契約不履行負法律上的責任，於是以主張主觀權利爲目的之普通訴訟始爲必然的結果。撤銷訴訟之以維持客觀法則爲目的是與選舉訴訟相似的，兩者在這一點上與普通訴訟有根本的區別。

撤銷訴訟是對於地方政府最有效的一種法院控制，其原因有二：第一，所有違法的地方政府的行爲，不論是一般行政命令或特殊行政處分，皆得爲撤銷訴訟的標的；第二，提起撤銷訴訟者不一定要個人的權利真正受到損害。這兩種情形都是晚近行政法院判例發展的結果，在十九世紀的時候，撤銷訴訟祇能以特殊行政處分爲標的，而提起撤銷訴訟者也祇限於個人的權利受損害者。後來，因爲行政法院判例之逐漸發展，撤銷訴訟的標的與原被告的範圍都擴大了；一九〇一年，中央參政院初次認爲每一個納稅市民可以向它提取撤銷訴訟，請求撤銷市議會所議決之市預算，十年以後，這個原則又有範圍更廣的適用，即每一個納稅省民亦可以同樣的請求中央參政院撤銷省議會所議決之省預算。省市預算顯然不是特殊行政處分，納稅人也顯然不是主觀的權利受損害者；在這一方面，法國中央參政院的判例的確是很進步的。

在原則上，撤銷訴訟爲中央參政院所管轄，但有一個例外，即起於地方公務員的權利受損害的撤銷訴訟，爲聯省參政院所管轄。撤銷訴訟祇具有一個作用，即爲訴訟標的之地方政府的行爲可因而被撤銷，行政法院不能判令地方政府負損害賠償的責任。撤銷所根據的理由可以是越權、形式之欠缺、違法或權力濫用。這些問題都牽涉到整個的法國行政訴訟制度，當不能在這裏加以詳述。

第九章 巴黎政府

一 特質

法國地方政府雖以一律著稱，但亦不無例外，其中以巴黎與里昂爲最重要的例外。里昂與其他城市究竟沒有很多的區別，巴黎則有很特殊的行政組織，我們對於巴黎政府就不得不特立一章加以說明。

所謂巴黎，可以有不同的所指；或指其爲巴黎市（*La ville de Paris*），或指其爲賽因省（*Le d. e. parlement de la Seine*），亦或指其爲巴黎行政區（*la region Parisienne*）。它們究竟有何不同的意義呢？嚴格地說起來，巴黎當指巴黎市而言。我們在第二章曾經說過，法國是以市爲最小的行政區域，巴黎市與里昂市爲僅有的例外，它們都是劃分爲好幾個行政區（*arrondissements municipaux*）的，巴黎市一共有二十個市政區。法國雖沒有比巴黎市更大的市，但巴黎市除掉是一個行政上的名詞外，別無更重要的意義；在行政上說，巴黎市並不是一個很重要的單位。從一九二六年到一九三一年五年中，巴黎市的人口祇增加了二萬，而包括巴黎市的賽因省却增加了二十八萬餘，所以實際上重要的區域並不是巴黎市，而是賽因省與巴黎行政區。

賽因省就是巴黎市所在的一個省，它的法律上的地位與其他省是完全相同的。它的面積是所有省中間之最小者，最大的省要比它大二十餘倍，最小的省也要比它大六倍；然而它的人口却是所有

的省中間之最多者。往往我們提及巴黎的時候，是指包括巴黎市的賽因省而言。賽因省與巴黎市有一個共同點，即它們的行政組織皆別於其他省市的行政組織。

巴黎行政區爲一九三二年的一項法律所設置，這是以巴黎爲中心的一項擴大的行政區域，以共同的機關來執行區域內各單位的共同公務。它包括：（一）賽因省全部，（二）以巴黎爲中心，在三十五公里半徑內的 *Seine-et-Oise* 與 *Seine-et-Marne* 兩省內的各市，以及（三）*Oise* 省五道內的各市。

本章係就巴黎政府加以說明，當以說明巴黎市與賽因省的行政組織爲限。

巴黎是法國的國都，所以它同其他各國的國都一樣，以特別法規來規定它的行政組織。國都往往有特殊於國都的許多問題，這些問題有的是關於人口之衆多，有的是關於面積之廣大，又有的是起於它是中央政府的所在地。此外，各國的國都又往往有其特殊的歷史背景，這種特殊的歷史背景也是決定國都本身的行政組織的一重要因素。

法國的歷史事實告訴我們，巴黎幾乎是每一次革命的策源地與中心，它是與每一次革命發生很密切的關係的。「革命是甚麼？革命就是巴黎。」這句話的確是有其真義的。我們要明瞭法國的革命，不得不知道巴黎；我們要知道巴黎，不得不探究它在革命史上所佔的地位。一七八九年的大革命是最初發動於巴黎，一八三〇年的七月革命與一八四八年的革命也都以巴黎爲中心，即第三共和也未嘗不能說是巴黎人所造成的。我們知道巴黎的偉大堂皇，但我們也不能不領會路易拿破崙重建巴黎時的苦心，他以軍事的眼光來建築巴黎的每一條街道，以防激烈的份子，在巴黎發動事變。歷史事實是法國人的經驗，也是法國握政權者的教訓；所以自從第三共和以後，法國雖有地方自治的傾向，但巴黎始終

是依舊故我，中央政府對於巴黎的控制一直沒有放棄。歷史背景往往能供給我們瞭解具體制度的材料，巴黎要是有它的特點的話，幾乎都是由於它的特殊的歷史背景。

巴黎政府與其他的法國地方政府有好幾方面是不同的：

第一，巴黎政府與賽因省的行政組織並無嚴格的劃分。在普通的情形下，省市的行政組織是絕對分立，省設省議會及省長，市設市議會及市長，機關不同，職權也互相侵涉。巴黎市雖亦設有市議會，賽因省雖亦設有省議會，但市議會的組成份子皆同時兼為省議會的組成份子。不但如此，巴黎市與賽因省又合有兩個相同的執行機關：賽因省省長 (Préfet de la Seine) 與警察長 (Préfet de Police)，普通的省長與市長之權皆為這兩個機關所行使。

第二，巴黎市不設市長，但組成巴黎市的二十個市政區則各設市長一人及副市長若干人。

第三，普通的省或市都祇有一個執行機關，省長或長市，獨巴黎市與賽因省合有兩個執行機關，賽因省省長與警察長。

第四，巴黎市與賽因省的議事機關與執行機關都沒有很大的自治權，較之其他省市的議事機關與執行機關，相差甚遠。

第五，賽因省省議會與其他的省議會不同，並不產生一個省委員會。

第六，賽因省並不與毗鄰的省合有一個聯省參政院，而獨自有一個省參政院，其組織與職權與其他的聯省參政院也略有不同。

以下分述巴黎政府的各種議事機關，執行機關與諮詢機關。

二 議事機關

賽因省與其他各省不同，它是並不劃分成爲區的，而祇包括巴黎市及巴黎市以外之其他各市。在一九二五年以前，除開的巴黎市，賽因省是 *Seine Seine* 與 *Seine St. Denis* 兩個區所組成的，其區長與區議會先後於一八八〇年與一九二五年被裁撤，所以自一九二五年以後，區的地域行政單位就不再在賽因省內存在了。

關於巴黎政府的議事機關，我們僅將賽因省省議會與巴黎市市議會，分別指出其與普通的省市議會不同的地方，至於巴黎市以外之其他各市的市議會，姑不贅。

賽因省議議會共設省議員一百四十人，其中九十人即巴黎市的全體市議員，其他五十人則由巴黎市以外的各道所選出，任期六年。省議會每年互選議長一人，省長與警察長祇能列席省議會，但不能參加討論或投票。賽因省比巴黎市有較大的自治權，因爲自從一九三二年以後，適用於普通省議會的一八七一年的法律，也同樣的適用於賽因省省議會；因此，除非法律另有規定，賽因省省議會的議決案不經核准即能生效。不過有一點是不同的，即賽因省省議會並不選舉產生一個省委員會。

巴黎市市議會共設市議員九十人，皆同時兼任賽因省省議會的議員，其任期爲六年，在一九三五年以前，每一個市政區畫分爲四個選舉區，每一個選舉區各產生市議員一人。不過各選舉區的人口多寡不等，多則有十餘萬人口者，少則僅有數千人口者，所以市議員的分配甚不平均，直至一九三五年才將這種情形加以矯正。自一九三五年以後，每一市政區依照人口之多 畫分爲四至七個選舉區，

每一個選舉區仍各產生市議員一人。市議會亦每年互選議長一人，他並不兼任市長，因為巴黎市根本不設市長，賽因省省長及警察長也都能列席市議會，但並不享有投票權。巴黎市的自治權是非常有限，當然不如普通的市或賽因省所享有的自治權，一八八四年的法律關於市自治的規定是不適用於巴黎市的。在原則上，巴黎市市議會的議決案並沒有執行力，必須經中央的核准後，始能發生法律上的效力。

三 執行機關

無論在形式上或實質上，賽因省與巴黎市的執行機關與其他各省市的執行機關有很大的區別。賽因省設省長及警察長各一人，巴黎市則不設市長，但組成巴黎市的二十四市政區各設市長一人及副市長若干人。這不過是僅就其形式而言，在實質上，這些執行機關也有其特殊的地方。

賽因省的省長與其他各省的省長一樣，皆由內政部長提請總統任免之，但其他各省的省長依法不能同時充任國會議員（參議員或衆議員），而賽因省的省長不受此約束，他可以同時充任參議員或衆議員。他的地位是僅次於總統及國務總理，當非其他各省的省長所能比。他的任命雖然總是為政治的因素所左右，但這並不是說他一定是與內閣同去留的，他往往可以留於任內好幾年或竟致於在十年以上。因為巴黎市不設市長，所以賽因省的省長同時享有普通的省長與市長的職權。一方面，他同時是中央政府駐在賽因省與巴黎市的代理人，執行國家的公務；另一方面，他又同時是賽因省與巴黎市的行政長官，執行賽因省與巴黎市的公務。在執行公務的時候，他是受內政部長的指揮監督，他並沒有

很大的活動範圍，但是法國內閣的壽命並不甚長，內閣的變動使得各部的部長人選也時有變動，因此內政部長往往在實際上對於賽因省省長很難加以有效的控制；在這種情形之下，要是後者在職已經有了相當的年月，而又能與賽因省省議會和巴黎市市議會互相合作，他就能很容易的對付內政部長，而不致受其嚴厲的控制。

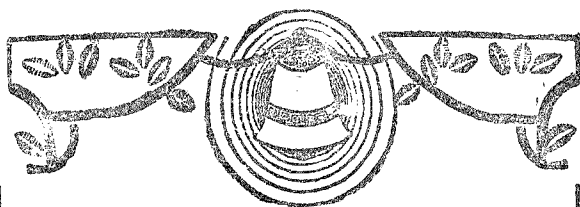
賽因省的警察長也是由內政部長提請總統所任命的，他也能因同時充任參議員與衆議員。他的地位雖不如賽因省的省長，但依職權言，他並不是省長的下屬，他們是兩平行的機關。最簡單的說。警察長的職權就是所謂警察權，其目的在維持公共秩序，公共安寧與公共衛生。在普通的市，這種警察權是由市長所行使的。警察長並不受賽因省省長的控制，他們一樣的都是聽命於內政部長。

巴黎市是一向書分為市政區 (arrondissements municipaux) 的，自從一八五九年以後，一共有二十個市政區。每一個市政區設市長 (maire) 及若干個副市長 (adjoints) 皆為內政部長提請總統所任免；他們與普通的市長副市長不同，非但不由市議會所選舉產生，且亦不能由市議員兼任。這種限制是由於賽因省省長，巴黎市市議會與市政區各市長之間的特殊的關係。省長與市長，雖同為總統所任命，但市長於行使職權時是受省長的指揮，而在另一方面省長與巴黎市市議會則為平行的機關，所以市政區各市長自不應由巴黎市的市議員兼任之。

四 諮詢機關

賽因省與其他各省不同，它並不與毗鄰的幾省合設有一諮詢機關，如聯省參政院，而是獨有一

四省參政院。賽因省省參政院的規模是大於所有的聯省參政院，它一共有院長一人，分組主任二人，以及省參政十人，皆為內政部長提請總統所任命。它除掉是一個諮詢機關外，又是賽因省的地方行政法院。在職權一方面說，賽因省省參政院所取的地位與所有的聯省參政院無異。



版權所有
翻印必究

中華民國三十一年十二月渝初版
中華民國三十五年十一月滬一版

各國地方政治制度——法蘭西篇

全一冊 定價國幣二元

(外埠酌加運費匯費)

主編者	劉迺誠
編著者	樓邦彥
發行人	吳秉常
印刷所	正中書局
發行所	正中書局

(1599)

三(本)(三)

2/1

